

Mojca DREVENŠEK

Lucija MAROVT

Pomen sodelovanja déležnikov pri načrtovanju in izvajanju prostorskih projektov za trajnostni razvoj mest

Kakovost življenja v mestih je težko opredeljiv koncept, ki ga ni mogoče objektivno vrednotiti. Ampak glede na dejstvo, da od leta 2010 na svetovni ravni živi v mestih že več kot polovica človeštva (v 66 slovenskih mestih pa 43 odstotkov prebivalcev Slovenije), postaja doseganje kakovosti življenja v mestih in občinah pomemben izziv za njihova vodstva. Mesta 21. stoletja morajo v središče svojega upravljanja postaviti prebivalce in različne druge skupine déležnikov (kot uporabnikov prostora). Ti lahko na podlagi svojih vsakodnevnih izkušenj in znanja konstruktivno prispevajo k oblikovanju in uresničevanju trajnostno naravnane vizije (in ciljev, načrtov, projektov) razvoja svojega mesta. Vključevanje, sodelovanje in soodločanje različnih skupin déležnikov je zelo pomembno za učinkovitost načrtovanja in izvajanja različnih (prostorskih in drugih) projektov, katerih cilj je vzpostavljanje, ohranjanje ali izboljševanje trajnostne naravnosti mest in krajev. Univerzalnih receptov za načrtovanje, izvedbo in merjenje uspešnosti postopkov sodelovanja déležnikov v prostorskih

(in drugih) projektih ni mogoče podati, vedno pa je treba upoštevati temeljna načela odprtosti procesa, spoštovanja najpomembnejših vrednot déležnikov, hitrosti in obojesmernosti (odzivnosti) procesa ter ustreznosti njegove vsebine. Če torej prostorski načrtovalci in njihovi strokovni sodelavci v multidisciplinarnih timih – predvsem pa tudi politični in poslovni odločevalci na ravni mest ali občin (pa tudi regij in države!) – prepoznajo in upoštevajo vse faze vključevanja in sodelovanja déležnikov kot uporabnikov prostora ter pravočasno in proaktivno načrtujejo in izvajajo komunikacijsko-participatorne aktivnosti, lahko močno povečajo verjetnost uspešnosti in učinkovitosti svojih projektov ter njihov prispevek k trajnostnemu razvoju mesta.

Ključne besede: trajnostni razvoj mest, sodelovanje déležnikov, komuniciranje, prostorsko načrtovanje

1 Prihodnost mesta in stanje v Sloveniji

Mestu kot prostoru in načinu bivanja pripisujejo pomembno prihodnost. V tem stoletju bo namesto države glavno vozlišče ekonomske in politične moči postalo mesto. V vse manj obvladljivem svetu so mesta (in ne države) otoki dobrega upravljanja, na katerih bo zgrajen prihodnji svetovni red (Mulej, 2011b: 4–5).^[1]

Leto 2010 pomeni veliko prelomnico v zgodovini človeštva, kajti od tega leta več kot polovica ljudi živi v mestih (Svetovno poročilo o človeških naseljih, 2010), pred približno stoletjem pa je v mestih živelo le pet odstotkov človeštva. V mesta se vsak dan priseli 200.000 ljudi. Ob nadaljevanju takega trenda bo leta 2050 v globalnih mestih živelo že 70 odstotkov človeštva.

Stanje v Sloveniji je tako: v 66 slovenskih mestih živi 43 odstotkov prebivalcev države. Pri tem moramo upoštevati, da so slovenska mesta zelo majhna (le 16 jih ima več kot 10.000 prebivalcev). V velikih slovenskih mestih pa živi le manj kot tretji-

na prebivalcev Slovenije. Tako večina Slovencev še vedno živi v majhnih krajih oziroma na podeželju (SURs, 2011; internet 1). To je dejstvo, ki ga je treba upoštevati tako v razpravah o dejavnikih kakovosti življenja v mestih kot tudi v razpravah o pomenu in načinih vključevanja in sodelovanja déležnikov pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo na prihodnost življenja v mestih. Omenjeno sta temeljni vsebini pričujočega prispevka.

Kakovost življenja v mestih je težko opredeljiv koncept, ki ga ni mogoče objektivno in univerzalno vrednotiti. Na mednarodni ravni obstaja veliko kriterijev ocenjevanja. Ti so praviloma prilagojeni ciljnim skupinam, ki so jim rezultati vrednotenja namenjeni (na primer prebivalci, poslovna javnost, politični odločevalci in podobno), oziroma raziskovalnim skupinam, katerih stališča prek različnih načinov merjenja prispevajo k rezultatom (na primer raziskava med prebivalci, župani, predstavniki gospodarstva in podobno).

2 Merjenje kakovosti življenja v mestih in njihovega trajnostnega razvoja

Na ravni svetovnih mest je med bolj znanimi lestvica najboljših, ki jo pripravlja svetovalna hiša Mercer (glej internet 2), namenjena pa je predvsem multinacionalnim družbam in vladam. Merjenje poteka s pomočjo 39 kriterijev z 10 različnih področij, ki so po besedah pripravljavcev študije pomembni za vsakogar. Med drugim so to:

- politična in ekonomska stabilnost,
- osebna varnost,
- izobraževalni sistem,
- zdravstvo in komunalne storitve,
- prometna infrastruktura,
- dostopnost potrošnih dobrin in primernih stanovanj,
- možnosti za rekreacijo ter
- naravni dejavniki (podnebje, možnost naravnih katastrof in podobno).

Podobna je tudi lestvica Liveability Ranking, ki jo vsako leto objavlja EIU (Economist Intelligence Unit), raziskovalni center britanske poslovne revije The Economist. Med najpomembnejšimi sklopi kriterijev so:

- stabilnost,
- okolje,
- infrastruktura,
- kultura,
- zdravstvo in
- izobraževanje.

Posebna podkategorija lestvic kakovosti življenja v mestih so lestvice njihove okoljske naravnosti oziroma trajnostnega razvoja. Mercer v sklopu svojega vsakoletnega izbora sestavlja posebno lestvico Eco-ranking, na kateri se visoko uvrščajo mesta, ki jih odlikujejo trajnostna naravnost, optimalna izraba obnovljivih virov in minimalna raven onesnaževanja. Podoben izbor je tudi European Green City Index, ki je sicer omejen na 30 pomembnejših evropskih mest, temelji pa na analizi 30 indikatorjev^[2].

Poleg lestvic najbolj kakovostnih, trajnostno naravnanih mest pripravljajo tudi lestvice z drugačnimi cilji in koncepti, na primer lestvica najuspešnejših županov City Mayors, katere namen je promocija in spodbujanje mestnih oblasti, ki uvajajo in uporabljajo inovativne in trajnostno naravnane razvojne politike, pri čemer je največ pozornosti posvečene vprašanju blaginje prebivalcev in prebivalcev ter njihovemu aktivnemu vključevanju v oblikovanje trajnostne prihodnosti življenja v mestih. Omenjena raziskava med drugim podpira tudi zahtevo po krepitvi lokalnih samouprav s širitvijo njihovega delokroga

in z večjo mero razpolaganja s sredstvi (Mulej, 2011).

V letu 2011 smo tudi v Sloveniji dobili projekt Zlati kamen, katerega temeljni namen je na ravni lokalne samouprave spodbujati razvoj dobrega upravljanja, ki vodi k boljšemu življenju. V ozadju projekta je izvirna raziskovalna metodologija^[3]: sistem kazalnikov, ki bodo od letošnjega leta naprej omogočali primerjalno vrednotenje (ang. *benchmarking*) slovenskih občin. Projekt Zlati kamen je prvenstveno namenjen lokalnim odločevalcem in strokovnjakom z različnih področij, ki delujejo v lokalni upravi, torej nedvomno tudi prostorskim načrtovalcem kot pomembnim soustvarjalcem trajnostne prihodnosti slovenskih mest in občin. V širšem smislu pa meri na vsakega prebivalca, saj ga želi ozaveščati o dobrem upravljanju mest oziroma občin in ga tako razvijati v zahtevnega, kritičnega volivca (glej internet 1). To pa nedvomno zajema tudi ozaveščanje prebivalcev o pomenu vključevanja in sodelovanja v različnih (so)odločevalskih postopkih, ki oblikujejo prihodnost našega življenja.

3 Sodelovanje déležnikov pri oblikovanju prihodnosti življenja v mestih in občinah

Mesta 21. stoletja morajo v središče svojega upravljanja postaviti prebivalce oziroma različne skupine déležnikov. Upravljanje mest bo zato moralo upoštevati dva vidika: gospodarskega in etičnega. V okvir slednjega spada vse tisto, kar naj bi zagotovilo uravnoteženo upravljanje individualnih oziroma parcialnih interesov različnih skupin v družbi (mestu), hkrati pa upoštevalo tudi naravne in okoljske dejavnike. Da bodo mesta in kraji sploh dobili človeško podobo in obraz, se morda zdi utopija, dejstvo pa je, da je to mogoče doseči s spodbujanjem in podporo podajanju iniciativ različnih interesnih skupin in prebivalcev (Polese, Stren in drugi, 2000).

Delovanju in vključevanju déležnikov pri razvoju mest in krajev pripisuje velik pomen tudi UNESCO. Določili so pet izzivov, ki naj bi jih upoštevali pri razvoju in promociji mest in krajev. Med njimi je tudi ta, da je treba skupinam déležnikov v mestih omogočiti različne načine za izražanje pričakovanj in pobud, s katerimi vplivajo in sooblikujejo življenje v svojem kraju.

Pomen sodelovanja različnih interesnih skupin pri oblikovanju življenja v mestih poudarja tudi Vizjak (2011: 56): »Vsaka rešitev problemov, s katerimi se srečujejo mesta in občine, zahteva uvedbo upravljanja sprememb, temeljito analizo stanja in premišljeno oblikovanje razvojnih smernic. Pri tem moramo zagotoviti sodelovanje različnih interesnih skupin in oblikovati delovno skupino, odgovorno za vizijo, določitev ciljev in nalog.

Načrt mora vsebovati, kaj je treba narediti in kako to storiti.«

Vsako mesto oziroma občina, ki mu pripada, ima namreč svoje strateške prednosti. Kot odgovor na vprašanje, kako naj mesto upravlja razpoložljive vire, kako pritegne nove ideje in kako omogoči nove razvojne priložnosti, Vizjak ponuja orodje, imenovano »Mesto prihodnosti« (glej *Cities of the Future*, 2005). Orodje je namenjeno oblikovanju ocene razvitosti mesta, kar pomaga pri oblikovanju strateških smernic. V nasprotju s predhodno omenjenimi primerjalnimi lestvicami kakovosti življenja v mestih oziroma z njihovo trajnostno naravnostjo to orodje ni namenjeno primerjavi med mesti in občinami, temveč služi kot osnova za oceno prednosti in slabosti ter pomaga pri določitvi smernic za nadaljnji razvoj.

4 Orodje za celostno upravljanje virov mesta

Orodje Mesto prihodnosti temelji na celostnem pristopu k upravljanju virov, pri čemer se medsebojno prepleta in dopolnjuje teh šest vrst kapitala mest oziroma občin:

- intelektualni in socialni kapital,
- finančni kapital,
- tehnični kapital,
- okoljski kapital,
- kulturni kapital in preživljanje prostega časa ter
- demokratični kapital.

Za nadaljevanje prispevka sta pomembni dve ugotovitvi in iz njiju izhajajoči domnevi, ki ju lahko oblikujemo na podlagi vsebin orodja Mesto prihodnosti.

- Prva *ugotovitev* se nanaša na pomen sklopa demokratični kapital, ki predvideva predvsem vključevanje, sodelovanje, soodločanje različnih skupin deležnikov. *Predvidevamo*, da to sodelovanje zajema celovit proces, od oblikovanja vizije, strategij in načrtov na različnih (razvojnih) področjih, relevantnih za vzpostavljanje oziroma vzdrževanje trajnostne naravnosti mest, do njihove implementacije in evalvacije ter morebitnega spreminjanja ali dopolnjevanja glede na učinke posameznih ukrepov v okolju. Kot poudarja Vizjak (2011: 54), morajo občine za obnove zanimanja in povečanje sodelovanja občanov delovati odgovorneje in povečati transparentnost odločanja. Občane morajo spodbuditi k sooblikovanju politik in odločitev: »Treba je razviti nova partnerstva z različnimi interesnimi skupinami, ki presegajo le poslušanje stališč drugih in spodbujajo sooblikovanje ukrepov. Občani morajo postati več kot le volivci ali stranke – postati morajo soustvarjalci politike prihodnosti. Poti za sodelovanje širi tudi splet, ki je lahko platforma za dialog med mestom in občani.«^[4]

- Druga *ugotovitev* izhaja iz izhodiščne prepletenosti navedenih vrst kapitala mest. *Predvidevamo*, da so analogno s prepletenostjo kapitala medsebojno močno prepletena tudi strokovna področja in z njimi povezane sektorske politike, ki naj vzpostavljajo, ohranjajo oziroma povečujejo posamezno vrsto kapitala. Vzemimo področje prometa (trajnostni promet, trajnostna mobilnost), ki ga bomo podrobneje razdelali v nadaljevanju prispevka. Izzivov na področju trajnostnega prometa, ki ga primarno sicer uvrščamo v sklop tehničnega (infrastrukturnega) kapitala, seveda nikakor ne moremo obravnavati ločeno od izzivov v sklopu okoljskega, finančnega in socialnega kapitala ter seveda tudi kapitala na področju preživljanja prostega časa. Za oblikovanje strategij in načrtovanje ukrepov na tem področju so zato potrebni interdisciplinarni ekspertni timi. Prav ta vidik v kontekstu prostorskega načrtovanja poudarja tudi K. Williams (2005: 12): »Kar zadeva področje prostorskega načrtovanja, potrebujemo več interdisciplinarnega dela. Celovite rešitve obstoječih netrajnostnih vzorcev na področju mobilnosti lahko oblikujemo le na podlagi novih zaveznih, ki hkrati obravnavajo tako načrtovanje rabe prostora, oblikovanje in upravljanje prometa /.../ To je tako tehniški kot strokovni izziv.«

V nadaljevanju prispevka zato največ pozornosti namenjamo pomenu demokratičnega kapitala mest in procesom vključevanja, sodelovanja in soodločanja deležnikov o (prostorskih) projektih za zagotavljanje trajnostne naravnosti mest, ponekod s poudarki na izzivih trajnostnega prometa in trajnostne mobilnosti. Pri tem je osrednja pozornost namenjena vlogi prostorskega načrtovanja, seveda v interdisciplinarni kombinaciji z drugimi pomembnimi strokovnimi področji.

4.1 Primer prepletenosti strokovnih področij: dodana vrednost neizogibne integracije prostorskih in prometnih politik

Navedeni osrednji ugotovitvi (prvič, o pomenu sodelovanja deležnikov, in drugič, o prepletenosti strokovnih področij/politik) sta poudarjeni tudi v evropskem raziskovalnem projektu TRANSPLUS (ime projekta je sestavljeno kot kratica za angleške izraze za promet, načrtovanje, rabo prostora in trajnostno naravnost: ang. *TRANSport, Planning, Land Use and Sustainability*), ki ga je v okviru 5. okvirnega programa (sklop aktivnosti: Mesta prihodnosti in kulturna dediščina, ang. *City of Tomorrow and Cultural Heritage*) financirala Evropska komisija (glej *Achieving Sustainable Transport and Land Use with Integrated Policies* (2003)). Kot so zapisali v končnem poročilu projekta (2003: 3), kratica TRANSPLUS opominja, da za soočanje z obstoječimi izzivi trajnostne mobilnosti v svojem urbanem okolju potrebujemo *prometne* politike (ang. *transport*, kratica TRANS), poleg tega pa še nekaj pomembnih

dodatkov (PLUS), in sicer:

- raba prostora in prostorsko načrtovanje,
- sodelovanje déležnikov (ang. *participation*),
- trajnostni razvoj, trajnostna naravnost (ang. *sustainability*).

V sklopu sodelovanja déležnikov je temeljna ugotovitev projekta Transplus potreba po oblikovanju omrežij, v katera se vključujejo različni déležniki: politični odločevalci, javni uradniki, strokovna javnost in raziskovalci, zasebni sektor in investitorji, nevladne organizacije in zainteresirani prebivalci ter vsi drugi z znanjem, izkušnjami ali pa le interesi, željami, s pričakovanji ali z zahtevami na področju prometa in mobilnosti.

V projektu se prav tako poudarja pomen skupne strategije na področju prostorskega načrtovanja in rabe prostora na eni strani ter prometa na drugi strani (ang. *LUT Strategy – Land Use and Transport Strategy*) praviloma predvideva združevanje različnih sektorskih aktivnosti oziroma ukrepov. Tovrstno združevanje komplementarnih in medsebojno podpirajočih se ukrepov olajšuje njihovo implementacijo in intenzivira njihove učinke. Najpomembnejše prednosti interakcij med ukrepi so:

- vzajemna krepitev učinkov ukrepov,
- povečevanje sprejemljivosti ukrepov,
- izboljšanje zagotavljanja virov financiranja priprave oziroma izvedbe ukrepov,
- medsebojno zagotavljanje pogojev za pripravo/izvedbo drugih ukrepov^[5].

Seveda pa je pot do učinkovitega načrtovanja, izvajanja in evalviranja integriranih ukrepov na področju rabe prostora in prometa običajno tlakovana s številnimi ovirami, ki so lahko različne narave (finančne, institucionalne, instrumentalne, fizične, politične, postopkovne), medsebojno pa se prepletajo in krepijo. Na podlagi študij primerov vzpostavljanja in krepitev trajnostno naravnega prometa v različnih evropskih mestih so v okviru projekta Transplus poleg navedenih ovir opredelili tudi tri skupine rešitev (Achieving Sustainable Transport and Land Use with Integrated Policies, 2003: 25), in sicer:

1. reorganizacija obstoječih institucij in načinov delovanja,
2. prilagoditev ukrepov/instrumentov in
3. druge rešitve.

Osrednji pomen so v okviru *reorganizacije obstoječih načinov delovanja* pripisali področju komuniciranja in sodelovanja déležnikov, ki so ga na podlagi študij primerov opredelili kot najpomembnejši dejavnik za uspešnost na področju prostorskega načrtovanja in vzpostavljanja trajnostnega prometa. Dobro zasnovan in dobro izvajan program sodelovanja déležnikov namreč prinaša pomembne prednosti pri izvajanju politik in vodi v boljše, trajnejše sprejemljive odločitve.

V okviru organizacije UNESCO je bil že leta 1994 ustanovljen tako imenovani program MOST (ang. kratica za *Management for Social Transformation*). Eden izmed namenov tega programa je izboljšanje komunikacije, izvorno predvsem med odločevalci in raziskovalci, prav tako pa tudi med drugimi skupinami déležnikov. V okviru programa so določena tri podpodročja, med katerimi je tudi priprava in izvajanje trajnostnih in celovitih strategij prostorskega razvoja po načelih aktivnega sodelovanja (participativni pristop).

Med najpomembnejše namene in hkrati prednosti sodelovalnih postopkov prištevamo:

- izboljšanje kakovosti načrtov in povečanje verjetnosti njihove učinkovite izvedbe,
- vzpostavitev skupnih (to je družbeno sprejemljivih ali vsaj sprejemljivejših) smernic ukrepanja,
- izogibanje in/ali zmanjševanje/reševanje konfliktnih situacij,
- povečevanje ozaveščenosti in spodbujanje sprememb vedenja,
- spodbujanje procesa učenja in družbenega opolnomočenja udeležencev v sodelovalnih postopkih, to je zainteresiranih posameznikov in skupin.

Podobno navajajo tudi Avery idr. (2009: 4): »Obstaja več razlogov za sodelovanje déležnikov, med drugim zmanjševanje poznih sprememb projektov, razvoj partnerstev, večja kakovost storitev za uporabnike, pravočasno reševanje konfliktov, vključevanje večmodalnih rešitev in izboljšanje blaginje skupnosti. Vhodne informacije, pridobljene od različnih déležnikov, so dragocene informacije, ki bodo izboljšale vaš projekt.«

Seveda pa prinaša uvajanje postopkov aktivnega komuniciranja z déležniki in vzpostavljanja sodelovanja tudi nekatere slabosti oziroma tveganja, pri čemer so najpomembnejši povečanje stroškov projekta, njegovo podaljšanje in kompleksnejše vodenje projekta. Vendar prednosti spodbujanja sodelovalnih postopkov praviloma upravičijo morebitne slabosti.

4.2 Doseganje demokratičnega kapitala mest: temeljne smernice za učinkovito načrtovanje procesa sodelovanja déležnikov

Univerzalnih receptov za načrtovanje, izvedbo in merjenje uspešnosti postopkov sodelovanja déležnikov v prostorskih projektih za povečevanje trajnostnega razvoja mest in občin ni mogoče podati, vendarle pa obstaja nekaj temeljnih smernic oziroma pravil, ki jih moramo upoštevati pri vsakem projektu. V grobem lahko opredelimo tri temeljne stebre učinkovitosti sodelovalnih postopkov (Achieving Sustainable Transport and Land Use with Integrated Policies, 2003: 31):

- **Prvi steber – KAJ?**
Opredeliti namen in teme postopka sodelovanja déležnikov ter oblikovati izhodiščni dokument.
- **Drugi steber – KDO?**
Opredeliti skupine (potencialnih) déležnikov sodelovalnega postopka in zainteresirane pripraviti na sodelovanje (ang. *Capacity building*).
- **Tretji steber – KAKO?**
Zagotoviti resno in odgovorno obravnavanje (upoštevanje) idej, predlogov in kritik déležnikov^[6]; opredeliti meje upoštevanja.

Oblikovanje izhodiščnega dokumenta v okviru prvega stebra je izjemno pomembno, saj je treba pred začetkom izvajanja sodelovalnega postopka jasno opredeliti celotni potek projekta. To med drugim vključuje tudi domnevo, da se sodelovalni postopek začne dovolj zgodaj, ko je na ideje, rešitve, ukrepe dejansko še mogoče vplivati. S potekom projekta se namreč naboj mogočega tovrstnega vpliva zunanjih déležnikov strmo zmanjšuje. Avery idr. (2009: 7) izrišejo tako imenovano krivuljo priložnosti (ang. *Opportunity Curve*), ki od začetka proti koncu projekta strmo pada.

Poteki posameznih projektov na področju prostorskega načrtovanja in vzpostavljanja trajnostnega prometa (enako ali vsaj podobno velja tudi za projekte na drugih področjih za zagotavljanje trajnostnega razvoja mest in občin) so seveda raznovrstni. Nekateri so dolgotrajni in kompleksni, spet drugi preprostejši in krajši. To pomeni tudi spreminjanje gibanja krivulje priložnosti. Ne glede na posebnosti projektov pa vedno velja, da zgodnejše vključevanje déležnikov oziroma njihovo sodelovanje prinaša več priložnosti za pristno in odgovorno obravnavo ter upoštevanje rezultatov sodelovalnih procesov v nadaljnjih fazah projekta.

Hkrati pa Avery idr. (2009: 8) opozarjajo tudi na drug vidik pomena razumevanja krivulje priložnosti: »Krivulja priložnosti jasno prikazuje potek projekta, o katerem lahko z njeno pomočjo jasno komuniciramo z déležniki. Če namreč ne poznamo projekta in poteka njegovega razvoja, tudi ne morejo posredovati dobrih vhodnih informacij, skladno s posameznimi fazami projekta.« Tukaj pa gre že za aktivnosti drugega stebra, ki zajemajo pripravo zainteresiranih déležnikov na sodelovanje v postopku (ang. *Capacity building*). To je – skupaj z jasnimi opredelitvami v izhodiščnem dokumentu (prvi steber) – predpogoj za pristno in odgovorno obravnavanje in upoštevanje idej, predlogov in kritik déležnikov v načrtovanju in izvajanju prostorskega projekta za trajnostni razvoj.

Za temeljito opredelitev temeljnih stebrov učinkovitosti sodelovanja déležnikov v prostorskih projektih pa moramo razumeti in spoznati tudi različne faze vplivanja déležnikov na delo

prostorskih načrtovalcev oziroma na prostorske projekte, ki jih pripravljajo večdisciplinarni timi strokovnjakov.

5 Faze vključevanja déležnikov v prostorsko načrtovanje^[7]

Déléžniki vplivajo na delo prostorskih načrtovalcev^[8] v teh treh fazah:

- faza 1: faza vhodnih podatkov,
- faza 2: faza presojanja strokovnih predlogov in
- faza 3: faza uporabe spremenjenega (preurejenega) prostora.

Navedene tri faze so hkrati vsebinska in časovna polja, v katerih lahko prostorski načrtovalci razmišljajo o komunikaciji z uporabniki prostora in o načinih njihovega vključevanja v svoje strokovno delo. V nadaljevanju podrobneje opisujemo posamezne faze vplivov, hkrati pa nakazujemo, kako lahko strokovnjaki načrtujejo in izvajajo komunikacijske aktivnosti v posamezni fazi.

5.1 Faza 1: Pomen raziskovanja odnosa déležnikov (kot uporabnikov prostora) do prostorskih projektov

Vpliv déležnikov (kot uporabnikov prostora) na prostorsko načrtovanje se kaže z vsakodnevno rabo prostora, delom in življenjem uporabnikov. Tovrstne izkušnje na primer na področju trajnostnega prometa temeljijo na načinu prevoza na delo in z dela ter ne/zadovoljstvu z njegovim trajanjem; kakovosti, udobnosti in hitrosti javnih prometnih sredstev; možnosti uporabe kolesarskih poti in pešpoti; vzpostavljenosti za motorna vozila zaprtih območij; urejenosti parkirnih zmogljivosti in podobno.

Strokovnjaki zbirajo podatke o posameznem prostoru in načinih njegove rabe s pasivnimi in z aktivnimi tehnikami (Drapal idr., 2004). Opazovanje uporabnikov pri rabi prostora spada med pasivne tehnike (zanje je značilno, da podatke zbiramo neodvisno od pripravljenosti uporabnikov za sodelovanje), medtem ko na primer različne anketne tehnike zbiranja podatkov, navad in pričakovanj uporabnikov spadajo med aktivne tehnike, pri katerih ima pomembno vlogo odzivnost uporabnikov.

5.2 Faza 2: Vključevanje in sodelovanje déležnikov: stališča, presoje, kritike, alternativni predlogi

Na podlagi pasivno in aktivno pridobljenih vhodnih podatkov (faza 1) se začne strokovno delo prostorskega načrtovalca (in

drugih strokovnjakov v večdisciplinarni skupini, kot so prometni in komunalni inženirji, krajinski arhitekti, urbanisti in podobno). V fazi 2 se uporabniki prostora v načrtovalski proces vključujejo s svojimi stališči in presojami nastajajočih ali že pripravljenih predlogov. Tudi pri zelo nezahtevnih, majhnih posegih z omejenimi vplivi na okolje praksa priporoča kar najbolj odprt načrtovalski postopek. Odprtost se pri tem nanaša na dvoje, in sicer da:

- o vseh razsežnostih načrtovanega posega zgodaj in dosledno obveščamo prebivalce oziroma déležnike (kot uporabnike prostora);
- da prebivalci oziroma déležniki na posamezne vsebine projekta tudi dejansko vplivajo oziroma o njih odločajo.

Poleg tega je zelo pomembna naklonjenost odprtosti projekta ne le med prostorskimi načrtovalci in njihovimi drugimi strokovnimi sodelavci v večdisciplinarnem timu, ampak tudi med predstavniki vodstva mesta ali občine oziroma drugimi političnimi odločevalci in med investitorji, da sprejmejo možnost vplivanja uporabnikov prostora na rešitve ter za to predvidijo dovolj časa in potrebnih sredstev.

5.3 Faza 3: Vpliv déležnikov prek vsakodnevne uporabe spremenjenega prostora

Ko je načrtovalska faza končana, se začne faza 3 (implementacija projekta v okolju), v kateri uporabniki prostora (prebivalci mesta ali občine oziroma predstavniki lokalne skupnosti) vplivajo na novo rešitev, predvsem z vsakodnevno uporabo spremenjenega prostora (na primer nove ceste, kolesarske steze, pešpoti in podobno, če gre za projekt na področju trajnostne mobilnosti). Napačno je razumevanje (ki je med načrtovalci in vodstvi mest žal dokaj pogosto), da je postopek vključevanja in sodelovanja déležnikov končan z začetkom gradnje oziroma izvajanja posega v prostoru. Nasprotno, vpliv déležnikov je lahko v tej fazi še izjemno močan.

Če torej prostorski načrtovalci in njihovi strokovni sodelavci v multidisciplinarnih timih, predvsem pa tudi politični in poslovni odločevalci na ravni mest ali občin prepoznajo in upoštevajo vse tri faze vključevanja in sodelovanja déležnikov kot uporabnikov prostora ter v omenjenih treh fazah pravočasno in proaktivno načrtujejo in izvajajo komunikacijsko-participatorne aktivnosti, lahko zelo povečajo verjetnost uspešnosti in učinkovitosti svojih projektov. Pri tem pa je pomembno tudi razlikovanje med formalnimi (zakonsko predpisanimi) in neformalnimi (prostovoljnimi) komunikacijsko-participatornimi aktivnostmi.

6 Razločevanje med formalnimi (obveznimi) in neformalnimi (prostovoljnimi) oblikami sodelovanja déležnikov

Načeloma je veljalo, da je v okviru zakonsko predpisanih postopkov dovolj možnosti za seznanjanje déležnikov s potekom in z vsebinami dela in da obstajajo zadostne zakonsko določene možnosti za pridobitev mnenj déležnikov do problemov, s katerimi se ukvarjajo posamezni projekti, oziroma rešitev, ki so predlagane v teh projektih^[9]. Na področju prostorskega načrtovanja (na primer pri izdelavi prostorskega akta občine) je predpisan postopek sodelovanja déležnikov zakonsko določeni minimum njihovega vključevanja v delovni postopek. M. Simoneti (2004: 128)^[10] ugotavlja, da če postopek spremlja vsaj še ustrezen program obveščanja javnosti o poteku del in vsebinah, ki jih akt obravnava, je lahko za posamezne projekte sicer zadovoljiv. Če pa pripravljavec v fazi javne razgrnitve pričakuje težave, je dobro, da postopek priprave akta načrtno dodatno odpre za vključevanje déležnikov. Razširjeni program vključevanja déležnikov v postopek priprave akta oziroma sploh v načrtovanje in izvajanje prostorskega projekta je smiselno pripraviti, če načrtujemo obsežnejše spremembe v sistemu urejanja prostora. Definicija *obsežnosti* sprememb pa se razlikuje od primera do primera.

Podobno tudi Avery idr. (2009) opredelijo različne stopnje procesa sodelovanja déležnikov, kot se zahtevajo v vsebinsko in zahtevnostno različnih prostorsko-prometnih projektih. Kot ugotavljajo, vplivajo na izbiro ustreznih pristopov in orodij v sodelovalnem procesu predvsem:

- lastnosti projekta (časovni vidik, kompleksnost, velikost in smer vpliva na prebivalce oziroma lokalno skupnost in okolje – pozitiven ali negativen in podobno) in
- lastnosti lokalne skupnosti oziroma širšega družbenega okolja, na katero projekt vpliva (na primer urbano proti ruralnemu okolju, stopnja zaposlenosti, izobrazbena in starostna struktura, moč in vrsta aktivnosti neformalnih mnenjskih voditeljev, stališča predstavnikov gospodarstva – kot investitorjev ali zaposlovalcev na vplivnem območju in podobno).

Avery idr. (2009: 13) celo oblikujejo preglednico – matriko stopenj sodelovalnega procesa glede na vrsto prostorsko-prometnega projekta (na primer rutinski vzdrževalni projekti, rekonstrukcija cest/mostov, večji gradbeni posegi na cestah in podobno) in tip lokalne skupnosti (ruralno okolje – vas, manjši kraj, urbano okolje – mesto), vendar sva avtorici prispevka prepričani, da je celo tako grobo klasificiranje aktivnosti za vzpostavljane in izvajanje sodelovanja déležnikov premočno poenostavljanje. Popolnoma mogoče je namreč, da tudi manjši

projekti (tako v urbanem kot v ruralnem okolju) v določenih primerih zahtevajo širši oziroma globlji pristop k sodelovanju déležnikov, na primer zaradi percepcije pomena projekta v lokalni skupnosti ali zaradi njegove zaznane tveganosti ali kontroverznosti, ki lahko ima najrazličnejše zgodovinske, psiho-socialne, kulturne in druge razloge (na primer močno nasprotovanje določene interesne skupine, za katero projekt pomeni poslabšanje stanja).

7 Oblike vključevanja in sodelovanja déležnikov v prostorskih projektih

Med oblike^[11] vključevanja in sodelovanja déležnikov v prostorskih projektih lahko najprej uvrstimo nekatere temeljne raziskovalne tehnike, kot so izpolnjevanje vprašalnikov, javnomnenjske ankete, poglobljeni intervjuji in fokusne skupine. Seveda pa so za sodelovanje déležnikov v prostorskih projektih in projektih trajnostnega razvoja mest in občin značilne predvsem kompleksnejše oblike ugotavljanja stališč uporabnikov prostora ter vzpostavljanja pogojev za pretok informacij med strokovnjaki in prebivalci (uporabniki prostora) ter za vpliv slednjih na delo prvih. Primeri oblik sodelovanja déležnikov v prostorskih projektih so:

- prostorske konference in konference za vzpostavljanje konsenza (konsenzualne konference);
- posvetovalne skupine, odbori uporabnikov in podobno (na primer stalno ali začasno vključevanje predstavnikov prebivalcev ali različnih interesnih skupin v različne odbore na ravni mesta);
- prostorski referendumi;
- javne predstavitve in razprave (v okviru zakonsko predpisanih ali zunaj teh);
- ugotavljanje stališč in oblikovanje smernic prek pogajanj;
- mestne/krajevne tribune, v okviru katerih obstoječa interesna združenja razpravljajo in soočajo pričakovanja in interese;
- postavitev in vključitev posameznika, ki zastopa interese lokalne skupnosti, v ožjo odločevalsko skupino (predvsem če projekt zadeva natančno določeno, ožje območje);
- »igre«, v katerih déležniki spoznajo in zagovarjajo ali nasprotujejo interesom posameznih skupin, na katere vpliva načrtovani projekt (v primeru projekta na področju trajnostnega prometa na primer: stanovalci, vozniki taksijev, podjetje, ki skrbi za avtobusne prevoze, vozniki osebnih avtomobilov, predstavniki podjetij, upravljavci parkirnih površin, odločevalci na mestni ravni in podobno).

Med učinkovitimi orodji vključevanja déležnikov so tudi tako imenovani »obiski na terenu«: izbrane skupine déležnikov si ogledajo primere ali rešitve, ki so jih v okviru projektov prostorskega načrtovanja oblikovali v drugih mestih, občinah ali

državah (na primer na področju rešitev in storitev trajnostne mobilnosti).

Formalno (zakonsko predpisano) sodelovanje déležnikov je torej le predpisan minimalni standard, vendar vodenje formalnega postopka pogosto ne zadostuje za zadovoljive rešitve. Kot poudarja M. Simoneti (2004), je izbrana oblika sodelovanja v vsakem posameznem primeru predvsem znak politične zrelosti in je odvisna od tega, koliko in kakšno znanje o vlogi sodelovanja déležnikov v prostorskih projektih za zagotavljanje trajnostnega razvoja mest in občin si delijo politični odločevalci (na lokalni, regionalni in nacionalni ravni), predstavniki kapitala, strokovna javnost in uporabniki prostora. Brez volje investitorja in odločevalcev torej ni možnosti za pristno uveljavljanje neformalnih oblik sodelovanja déležnikov, ki presega propagandne oziroma enosmerno prepričevalne namene.

Bolj ko se načrtovani poseg odmika od običajnih in drugih posegov v določenem prostoru, priporočljivejši je izbor neformalnega sodelovanja.

Seveda pa se neformalne in formalne oblike sodelovanja déležnikov v praksi med seboj dopolnjujejo in so v medsebojni povezavi lahko učinkovito sredstvo za dolgoročno reševanje prostorskih problemov oziroma na sploh za uresničevanje trajnostno naravnanih projektov na različnih, medsebojno povezanih področjih, kot so promet, okolje, varnost, zdravje, izobraževanje in prosti čas.

8 Namesto sklepa: nova vloga »upravljavec mest« – misleci, povezovalci, vključevalci

Na podlagi ugotovitev o pomenu vključevanja in sodelovanja déležnikov na področju prostorskega načrtovanja oziroma sploh pri (prostorskih in drugih) projektih trajnostnega razvoja mest in občin lahko povzamemo, da danes sodobne mestne/občinske (in tudi državne!) uprave, tako v urbanih kot v ruralnih okoljih, naj ne bi bile več samo institucije za (enosmerno) upravljanje, ukazovanje in odrejanje, ampak bi morala biti njihova vloga vsaj trojna. Delovale naj bi kot:

- misleci in spodbujevalci razvoja konceptov in idej prihodnjega, trajnostno naravnane razvoja mest in občin,
- učinkoviti izvajalci oziroma uresničevalci zastavljenih ambicij, ciljev, načrtov in
- tržniki oziroma vzpostavljevalci vezi med javnim in zasebnim sektorjem ter interesi različnih skupin in posameznikov (Drupal idr., 2004: 123–124).

To trojno vlogo pa je mogoče uresničiti samo na podlagi zgodnjega, rednega, odgovornega in pristnega^[12] vključevanja in

sodelovanja déležnikov v načrtovanje in odločanje o različnih prostorskih in drugih projektih, ki vplivajo na kakovost bivanja v mestih/krajih in na njihovo trajnostno naravnost.

Njihova najpomembnejša naloga je torej nenehno iskanje razumnega in strokovno utemeljenega ravnotežja med različnimi, pogosto vsaksebi nagibajočimi se interesnimi in razvojnimi silnicami. Pri tem lahko poudarimo nekaj vsebinskih področij, katerih bistveni del so prav aktivnosti na področju prostorskega načrtovanja ter ki so za kakovost življenja v mestih in občinah še posebej pomembna: bivalno okolje, promet, skrb za okolje, izobraževanje, prosti čas, pitna voda, ravnanje z odpadki in podobno.

Ali bodo upravljavci mest na teh (in drugih relevantnih) področjih (dovolj) prispevali k vključevanju (in ne izključevanju) različnih skupin déležnikov, je odvisno predvsem od njihovega razumevanja in sprejemanja dejstva, da lahko pomembne vrste kapitala mest in občin (omenjamo jih na začetku tega prispevka, glej Vizjak, 2011) ustvarja le celovito omrežje vseh déležnikov. To morda ni edina, zagotovo pa je najtrdnješa in najvarnejša pot k učinkovitemu upravljanju danih virov in strateških prednosti mest in občin, oblikovanju idej in drzne vizije njihovega trajnostnega razvoja ter uresničevanju razvojnih izzivov. Poleg tega promovira tudi kulturno raznovrstnost, s tem pa pestrejšo življenje skupnosti, ki je usmerjeno v dejansko uresničevanje želja in pričakovanj déležnikov, ne le izključno v rast in širitev mest in krajev^[13].

Mag. Mojca Drevenšek, svetovalka za odnose z javnostmi
Consensus Komunikacije za odgovorno družbo, Ljubljana
E-pošta: mojca.drevensek@consensus.si

Lucija Marovt, svetovalka za odnose z javnostmi
Consensus Komunikacije za odgovorno družbo, Ljubljana
E-pošta: lucija.marovt@consensus.si

Opombe

^[1] Trditev je povzeta s konference o prihodnosti mest Global City, ki je bila spomladi 2011 v Abu Dabiju.

^[2] Leta 2010 se je najvišje uvrstil København, predvsem zaradi svoje odličnosti na področjih splošne okoljske politike, upravljanja z energijo in prometa.

^[3] Nosilci projekta SBR in Planet GV pripravljajo metodologijo v sodelovanju s konzorcijem raziskovalcev s slovenskih fakultet in z drugih raziskovalnih institucij.

^[4] Kot primer nove oblike sodelovanja Vizjak (2011: 54) omenja tako imenovane odbore uporabnikov (ang. *User Boards*), ki jih poznamo predvsem z Danske, s Finske in Švedske. Ti odbori omogočajo vključenost posameznikov in interesnih skupin (na primer kolesarji, invalidi, mladi, starejši, tujci in podobno) v odločanje. Ponekod morajo lokalne oblasti obvezno upoštevati mnenja tovrstnih odborov, če njihove zahteve podpre določen odstotek prebivalcev.

^[5] Na primer določeni ukrepi na področju prostorskega načrtovanja so predpogoj za načrtovanje/izvedbo ukrepov na področju izboljševanja javnega prometa.

^[6] Pri aktivnem vključevanju déležnikov je namreč treba upoštevati štiri pomembna načela:

1. odprtost (odprtost procesa; možnost sovplivanja deležnikov; vprašanje, koga vključiti, kdo želi sodelovati; prilagajanje pričakovanjem, iskanje skupnega konsenza);
2. spoštovanje najpomembnejših vrednot déležnikov (odzivanje na vrednote in pričakovanja deležnikov, upravljanje prek participatornega procesa);
3. hitrost procesa (vsebinska in časovna usklajenost s pričakovanji déležnikov) in
4. vsebina (omogoča podajanje predlogov, različnih alternativ in sprejemanje pobud).

^[7] Vsebino tega poglavja avtorici povzemata po poglavju »Prostorsko komuniciranje« avtorice Maje Simoneti in Mojce Drevenšek v knjigi *Odnosi z lokalnimi skupnostmi* (Drupal idr., 2004: 105–125).

^[8] Podobno po mnenju avtoric velja tudi za predstavnike drugih strok, ki povezano in prekrivajoče delujejo na področju urejanja prostora, kot so na primer urbanisti, arhitekti, krajinski arhitekti, komunalni inženirji, gradbeniki, geografi, sociologi, psihologi in drugi.

^[9] Tako na primer posamezen zakon predvideva, kdaj in kako se v postopek priprave aktov občine vključuje javnost oziroma déležniki (na primer prvič v fazi pripravljanih del in drugič v fazi izdelanega predloga akta). Aktivnosti, ki jih poznamo iz takega obveznega sodelovalnega dela, so na primer javne predstavitve in razgrnitve, prostorske konference, javne razprave in podobno.

^[10] Prispevek M. Simoneti obravnava vključevanje javnosti v postopek izdelave prostorskih aktov, vendar sta avtorici pričujočega prispevka prepričani, da lahko ugotovitve vsaj delno posplošimo tudi na projekte vzpostavljanja, ohranjanja ali izboljševanja trajnostne naravnosti mest, ki ali neposredno ali posredno vključujejo tudi aktivnosti na področju prostorskega načrtovanja. Primeri takih projektov so na primer opredelitev novih namenskih rab (industrijske cone, zelene površine, stanovanjske soseske in podobno), omejevanje pravic lastnikov zemljišč pri urejanju prostora in podobno. Podobno tudi M. Simoneti (2004: 128): »Načrtovanje novega četrtnega parka, prenova odprtega prostora stanovanjske soseske ali preureditev šolskega igrišča se danes načrtujejo v proaktivnem postopku z neposrednim vključevanjem ciljnih javnosti. Katere tehnike neposrednega sodelovanja in pod kakšnimi pogoji se v takem primeru izvajajo, je odvisno od posameznega primera in območja, predvsem pa od predhodno sprejetih odločitev.«

^[11] Pojem »oblike« v kontekstu tega poglavja zajema različne postopke, metode, aktivnosti, orodja, dogodke in podobno.

^[12] *Pristno* v tem kontekstu pomeni vključevanje in sodelovanje, katerih rezultate odločevalci, nosilci in pripravljavci projektov dejansko obravnavajo ter glede na dogovorjene smernice in omejitve tudi upoštevajo pri nadaljnjem načrtovanju oziroma izvajanju projekta.

^[13] Pomen bolj »človeškega« pristopa pri prostorskem načrtovanju navaja Peter Newman v poglavju z naslovom »Greening the City: The ecological and Human Dimensions of the City Can Be Part of Town Planning« (v: Roseland, 1997) in poudarja, da ga je treba razumeti kot proces.

Viri in literatura

Achieving Sustainable Transport and Land Use with Integrated Policies (2003). Bruselj, European Commission, Community Research. Dostopno na www.transplus.net.

Alshuwaikat, Habib M. (2006): Developing Spatial Urban Planning Guidance for Achieving Sustainable Urban Development. V: *Global Built Environment Review*, let. 5, št. 3, str. 51–66. Dostopno na spletnem naslovu: www.edgehill.ac.uk/gber/pdf/vol5/issue3/Article%205.pdf.

Avery, Kim, idr. (2009): Guidelines for Stakeholder Engagement. Michigan Department of Transportation. Dostopno na spletnem naslovu: www.michigan.gov/documents/mdot/MDOT_Guidelines_For_Stakeholder_Engagement_264850_7.pdf.

Cities of the Future (2005). PwC, Utrecht. Dostopno na spletnem naslovu: www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/cities-final.pdf.

Drapal, Darinka, Drevenšek, Mojca, Drapal, Andrej (2004): Odnosi z lokalnimi skupnostmi. PR Zbirka, GV Založba, Ljubljana.

Drapal, Darinka, in Drevenšek, Mojca: Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostmi pri prostorskem planiranju. V: *Teorija in praksa*, let. XXXVIII, št. 4, str. 608–628. FDV, Ljubljana.

Dymen, Christian, in Henrikson, Anu (2009): Spatial Planning and its contribution to climate friendly and sustainable transport solutions. Delovno poročilo projekta Nordregio. Dostopno na spletnem naslovu: www.nordregio.se.

EIU lestvica najboljših mest: www.eiu.com

Fedra, Kurt: Sustainable Urban Transportation: A model-based approach. Poročilo projekta SUTRA. Dostopno na spletnem naslovu: www.ess.co.at/FTP/sutra.pdf.

Frisby, David (2001): *Cityscapes of Modernity*. Polity Press, Cambridge.

Goedman, Jan, idr. (2008): Dutch Spatial Planning: From implicit towards explicit sustainable urban development. Prispevek na 44. ISOCARP konferenci. Dostopno na spletnem naslovu. www.isocarp.net/Data/case_studies/1252.pdf.

Hočevar, Marjan (2000): *Novi urbani trendi. Prizorišča v mestih – omrežja med mesti*. Znanstvena knjižnica, FDV, Ljubljana.

Internet 1: www.zlatikamen.si

Internet 2: Mercerjeva lestvica najboljših svetovnih mest, najbolj okolju prijaznih mest in najuspešnejših županov (www.mercer.com).

Kos, Drago (1993): *Racionalnost neformalnih prostorov*. Znanstvena knjižnica, FDV, Ljubljana.

Kos, Drago (2002): *Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora*. Zbirka *Teorija in praksa*, FDV, Ljubljana.

Lofthouse, Gareth (ur.) (2006): *Megacity Challenges. A stakeholder perspective*. Siemens AG, München.

Mulej, Oskar (2011): *O mestu in svetu: Pregled nekaterih najpomembnejših svetovnih lestvic*. V: *Zlati kamen, revija za lokalno samoupravo*. Posebna priložnostna izdaja, maj 2011. SBR, Ljubljana.

Mulej, Robert (2011a): »Naj« občine. Nekaj izbranih pogledov na kazalnike, ki so del sistema za primerjalno vrednotenje (benchmarking) občin Zlati kamen. V: *Zlati kamen – revija za lokalno samoupravo*. Posebna priložnostna izdaja, maj 2011. SBR, Ljubljana.

Mulej, Robert (ur.) (2011b): *Zlati kamen – revija za lokalno samoupravo*. Posebna priložnostna izdaja, maj 2011. SBR, Ljubljana.

Polese, Mario, in Stren, Richard (ur.) (2000): *The Social Sustainability of Cities: Diversity and Management of Change*, University of Toronto Press.

Roseland, Mark (ur.) (1997): *Eco-city dimensions: Healthy Communities*, Helathy Planet. New Society Publishers.

Siemensov indeks evropskih zelenih mest (Siemens European Green City Index): www.siemens.com

Simoneti, Maja (2004): *Vključevanje javnosti v postopek izdelave prostorskih aktov*. V: Drapal in dr.: *Odnosi z lokalnimi skupnostmi*. PR Zbirka, GV Založba, Ljubljana.

Smith, Michael Peter (2001): *Transnational Urbanism. Locating Globalization*. Blackwell Publishers, Malden, Massachusetts.

Statistični urad RS, 2011.

Svetovno poročilo o človeških naseljih, Združeni narodi – agencija Habitat (ang. *Global Report on Human Settlements, UN Habitat*), oktober 2010.

Vizjak, Andrej (2011): *Svetovna praksa občin – šest temeljev občinske uprave prihodnosti*. V: *Zlati kamen, revija za lokalno samoupravo*. Posebna priložnostna izdaja, maj 2011. SBR, Ljubljana.

Williams, Katie (ur.) (2005): *Spatial Planning, Urban Form and Sustainable Transport*. Ashgate.