

Janez VUK

Politika urbanega in prostorskega razvoja v dokumentih EU in Slovenije

Primerjava evropskih smernic urbanega razvoja in domačih dokumentov urbane politike je pokazala, da obstaja določeno razhajanje med evropsko in domačo politiko in prakso urbanega razvoja. Ključna razlika je v tem, da se domači politični urbanistični dokumenti osredotočajo prvenstveno na prostorski vidik urbanega razvoja, medtem ko evropski poudarjajo celovit ali holističen pristop, ki vključuje politično in tehnično upravljanje urbanih prostorov v najširšem smislu, kar vsebuje tudi družbenogospodarsko oziroma sektorsko problematiko, ki zahteva prostorske posege. Pri urbanem razvoju gre tudi za detekcijo relevantnih družbenih potreb, ki zahtevajo kvantitativno in kvalitativno različne prostorske posege ter zagotavljanje pogojev za njihovo izvedbo. Prostorski razvoj je posledica vitalnih potreb prebi-

valstva na določenem urbanem območju. Prostorska stroka je ključna tehničnoizvedbena stroka urbanega razvoja, toda razvojni impulzi izhajajo iz prebivalstva in ne iz prostora kot takega. Celovit urbanizem je zato multidisciplinarna stroka, ki poleg tehničnih prostorskih strok vključuje tudi demografski, gospodarski, stanovanjski, infrastrukturni, prometni, šolski, zdravstveni, varnostni, športni in okoljski vidik ter druge sektorske vidike, ob tem pa še ustrezno demokratično politično in javnoupavno vodenje ter zagotavljanje potrebnih financ.

Ključne besede: politika urbanega razvoja, družbenogospodarski razvoj, prostorski razvoj, evropske smernice, domače smernice

1 Opredelitve pojmov

1.1 Urban(ističn)o načrtovanje in urbani razvoj

Urbanizem je **interdisciplinarna in interprofesionalna** stroka, ki se ukvarja z urbanizacijo, to je z urbanim razvojem. Nekateri avtorji poudarjajo, da gre pri urbanizmu za krajinsko ekološko, ekonomsko strukturo, načrtovanje prometa, načrtovanje skupnosti in urbano prostorsko načrtovanje.^[1] Urbani vzorci so merljivi, kar pomeni, da je treba uporabljati kvantitativne metode urbanega načrtovanja.

Po sodobnem pojmovanju urbanizem vključuje poleg tehničnega urejanja prostora tudi politično upravljanje mest (ang. *city governance*^[2]) oziroma urbanih območij (urbanih regij). Politično upravljanje mest/naselij in tehnično urejanje prostora sta namreč neločljivo povezana. Ta neločljivost izhaja iz dejstva, da je materialna infrastruktura potrebna, da se potenciali prebivalstva danega urbanega območja lahko oblikujejo v učinkovite, delujoče in funkcionalne družbene strukture. Te spet povratno vplivajo na razvoj materialne infrastrukture.

Ni nujno, da razvoj družbenih struktur zahteva ekspanziven prostorski razvoj. Poudarek pri razvoju sodobnih mest oziroma urbanih aglomeracij (urbanih regij) je v urbani prenovi kot urbanističnem restrukturiranju mest, kar pomeni, da se spremenjene potrebe družbenih struktur ne izražajo pretežno

v ekstenzivnem prostorskem razvoju, temveč v kvalitativnih spremembah znotraj obstoječega poselitvenega prostora.

Arhitekturna šola univerze v Kansasu na svoji spletni strani podaja to definicijo: »Urbano načrtovanje je strokovno področje, ki se ukvarja z zdravjem in blagostanjem urbanih področij. Potenciali in problemi urbanih območij se nanašajo na grajeno okolje in socialne, ekonomske, politične in pravne strukture ter ustrezne javne politike.«^[3]

Enciclopedia Britannica navaja: »Urbano načrtovanje je oblikovanje in urejanje rabe zemljišč, ki se osredotoča na fizično obliko, ekonomske naloge in socialne učinke urbanega okolja ter prostorsko lociranje različnih dejavnosti. Ker urbano načrtovanje zadeva inženirske, arhitekturne, socialne in politične teme, je tehnična stroka in dejavnost, ki vključuje politične odločitve in sodelovanje javnosti, ter tudi akademska disciplina. Urbanistično načrtovanje se ukvarja z razvojem odprte krajine in tudi z revitalizacijo obstoječih mestnih predelov. Vključuje postavljanje ciljev, zbiranje podatkov, izdelovanje analiz, predvidenih scenarijev, oblikovanje, strateške razmisleke in posvetovanje z javnostjo.«^[4]

Iz navedenih opredelitev je razvidno, da je urban(istič)no načrtovanje **političnoupravno in interdisciplinarno strokovno načrtovanje** družbenogospodarskega in prostorskega razvoja. Urbanizem ima torej dve sestavini – družbeno (demografsko, gospodarsko, bivalno, upravno itd.) in prostorsko – in združuje različne stroke v enotno teorijo o upravljanju urbanih prostorov.

1.2 Odnos med družbenimi in prostorskimi strukturami oziroma med urbanim in prostorskim razvojem

Zastavlja se vprašanje, ali je **urbani razvoj v bistvu prostorski razvoj** ali obstaja med obema pojmomoma razlika, in če je tako, kakšna je ta. Urbani razvoj obsega razvoj družbenih struktur in tudi grajenih struktur. Prostorski razvoj pa obsega samo razvoj grajenih struktur ali materialne infrastrukture. V bistvu gre za tehničnoizvedbeni vidik družbenogospodarskega razvoja. **Urbani razvoj je celota obeh vidikov: družbenogospodarskega in prostorskega.** Pri prostorskem razvoju dejansko ne gre za razvoj »prostora« kot takega, temveč za razvoj umetnih struktur v prostoru na podlagi človekovih posegov v prostor.

Prostorsko načrtovanje je načrtovanje razvoja materialne infrastrukture za razvoj družbene superstrukture, pri čemer se potenciali družbene superstrukture uresničujejo prek podpore z ustrežno materialno infrastrukturo. Če te podpore ni, ostajajo družbeni potenciali neizkoriščeni, kar vodi v stagnacijo in relativno ali absolutno nazadovanje urbanega prostora za drugimi konkurenčnimi urbanih območji.

Mestni/občinski urbanist po sodobnem pojmovanju urbanizma ni le prvi mestni arhitekt, temveč je tudi prvi mestni ekonomist, ki trži svoje mesto potencialnim investitorjem v skladu z javnim interesom po odpiranju novih delovnih mest in višanju blagostanja prebivalstva. Prav tako je tudi demograf in skrbnik stanovanjskega sklada, da je ta v skladu z demografskimi potrebami. Je skratka skrbnik vseh družbenih funkcij mesta/občine/regije, ki skrbi za njihovo stalno revitalizacijo ter stalen kvalitativni in kvantitativni razvoj. Sodoben urbanizem zahteva celovit pristop k upravljanju urbanih območij, ki je seveda mogoč samo ob sodelovanju več strok. Nujno je multiprofesionalno timsko delo.

V zvezi z zgornjim razmišljanjem ne gre le za verbalno telovadbo, temveč za ključna vsebinska vprašanja. Gre za dejstvo, da si je **prostorska stroka kot tehnična stroka naprtila (ali so ji naprtili) odgovornost načrtovanja družbenega razvoja, ki mu sama preprosto ni kos**, kar se izraža tudi v našem splošnem razvojnem zaostajanju. Urbanizma ni mogoče zreducirati na prostorskotehnično sestavino urejanja/načrtovanja prostora. Urbanizem je interdisciplinarna stroka, v kateri imajo

pomembno vlogo politika, upravna veda, sociologija, demografija, ekonomija in druge stroke, ki niso le pomožne stroke prostorskega načrtovanja, temveč so ključne stroke za sprejemanje odločitev glede načrtovanja oziroma urejanja prostora. Urejanje/načrtovanje prostora je v funkciji izvajanja splošnih družbenih načrtov, ki so v funkciji potreb prebivalstva naseljenih območij. Prostorska stroka je tehnična oziroma izvedbena stroka, ki si svojih nalog ne more postavljati neodvisno od družbenih načrtov in potreb prebivalstva, temveč mora kar najbolj podpirati splošne in sektorske družbene načrte, zlasti gospodarske in stanovanjske.

Pri urbanizmu gre predvsem za **ustvarjanje, ohranjanje in krepitev družbenih struktur s pomočjo prostorskih struktur, ki nastanejo kot posledica posegov v prostor.** Prostorske strukture niso same sebi namen. Izhajajo iz potreb ljudi in so njim tudi namenjene, prav tako njihovim družbenim strukturam, to je organizacijam in funkcijam, v katere so vključeni. Grajene strukture opravljajo določene vloge za družbo. Grajena struktura, ki je izgubila svojo vlogo za družbo, je le še **degradiran prostor.**

Osnovni **družbeni funkciji** sta bivalna in gospodarska, ki jima praviloma služi največji del grajenih struktur.

Prebivalstvo je izvor in smoter urbanega razvoja. Prostorski načrtovalci pri nas premalo upoštevajo demografski, splošni družbeni in gospodarski vidik urbanizma, kar je seveda **temeljna metodološka napaka**, saj **razvoj ne izhaja iz prostora**, temveč iz ljudi, iz prebivalstva in njegovih potreb. **Demografska in ekonomska analiza sta zato primarni in ključni za razvojno urbano politiko in prostorske posege.** To je pomembno z vidika potrebnih delovnih mest, potrebnih stanovanj, zmogljivosti javnih in tržnih storitev itd.

Seveda pa urbanizacija ni le stvar stroke, temveč je tudi stvar ljudi, njihovih interesov in politike v najbolj izvornem pomenu besede^[5]. Prostorska politika in prostorski načrti morajo izhajati iz politično in strokovno verificiranih ter izvedljivih družbenogospodarskih načrtov, sicer so sami sebi namen. Zlasti sta pomembni gospodarska in demografska dinamika, ki determinirata tudi druge prihodnje potrebe prebivalstva na danem prostoru. Seveda pa tudi sama urbana politika vpliva na dinamiko demografskih in gospodarskih gibanj, saj lahko spodbuja ali zavira določena družbenogospodarska gibanja.

1.3 Prostorsko načrtovanje in prostorski razvoj

Temeljno vprašanje je, kaj sploh je prostorski razvoj in kaj je njegovo glavno gibalno. ZPNačrt podaja naslednjo definicijo: »Prostorski razvoj je spreminjanje prostora zaradi človekovih dejavnosti.« Raziskovalca K. Desmet in E. RossiHansberg me-

nita, da je za prostorski razvoj ključno, koliko podjetja na danem prostoru v neki časovni periodi inovira svojo dejavnost.^[6] V bistvu naj bi bil prostorski razvoj funkcija tehnološkega in posledičnega ekonomskega razvoja v času in prostoru. Teza je prepričljiva, saj je mogoče najti veliko primerov, v katerih so se določena urbana območja hitro razvijala po številu prebivalstva zaradi skokovitega tehnološkega in posledičnega ekonomskega razvoja. Na drugi strani je veliko področij depopuliranih, ker izginjajo delovna mesta zaradi upadanja gospodarskih dejavnosti. Odvisnost med gospodarsko aktivnostjo, ki vpliva na število delovnih mest in s tem na število prebivalstva na določenem območju, in razvojem v prostoru na tem območju je očitna.

Materialni izraz prostorskega razvoja so grajene strukture, ki služijo prvenstveno stanovanjskim in gospodarskim potrebam prebivalcev v danem prostoru.

Slovenski prostorski načrtovalci vse premalo upoštevajo soodvisnost prostorskega razvoja od tehnološkega in gospodarskega razvoja ter s tem povezanega demografskega razvoja. Prostorski razvoj ni nekaj, kar nastane na risalni deski prostorskega načrtovalca, temveč je posledica tehnoloških inovacij, investicij, gospodarskega in demografskega razvoja. Zato je ključna informacija pri prostorskem načrtovanju, kakšne so **ekonomske perspektive** na območju načrtovanja. Te vplivajo tudi na prihodnjo **demografsko sliko**. Slabe ekonomske analize in napovedi, neustrezno prostorsko načrtovanje in neustrezni, prepočasni ali sploh nikakršni posegi v prostor lahko onemogočijo ekonomske perspektive določenega območja, mesta ali regije.

ZPNačrt določa, da je **prostorsko načrtovanje** interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine načrtuje posege v prostor in prostorske ureditve. Cilj prostorskega načrtovanja je omogočanje skladnega prostorskega razvoja z obravnavo in usklajevanjem različnih potreb in interesov razvoja z javnimi koristmi na področjih varstva okolja, ohranjanja narave in kulturne dediščine, varstva naravnih virov, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Evropska listina o prostorskem načrtovanju (Torremolinska listina)^[7], ki jo je Evropski svet leta 1983 sprejel v Torremolinosu v Španiji, koncept regionalnega prostorskega načrtovanja opredeli kot geografski izraz ekonomskih, socialnih, kulturnih in ekoloških politik družbe. **Prostorsko načrtovanje je sočasno znanstvena disciplina, upravna veščina in politika, ki je oblikovana kot interdisciplinaren pristop, ki je usmerjen k uravnoteženemu regionalnemu razvoju in fizični ureditvi prostora v skladu s krovno strategijo.** Človek in njegovo

blagostanje ter tudi njegov vpliv na okolje so osrednja skrb regionalnega prostorskega načrtovanja. Regionalno prostorsko načrtovanje mora biti demokratično; zagotoviti mora sodelovanje ljudi in usklajevanje različnih sektorskih politik in jih združiti v skupen pristop; analizirati in upoštevati mora dolgoročne trende ter **ekonomski, socialni, kulturni in okoljski vidiki**.

Glavni cilji prostorskega načrtovanja so: iskanje uravnovečnega regijskega socioekonomskega razvoja; upoštevanje širših učinkov v okviru celotne EU; upoštevanje posebnih regijskih značilnosti; razvoj razvojnih osi in komunikacijski omrežij; rast regij; vzdrževanje in prilagajanje infrastrukture, ki je pomembna za ekonomsko okrevanje zlasti v razvojno pešajočih regijah, ki jih bremeni problem brezposelnosti; napredek v razvoju kakovosti življenja, zlasti na področju stanovanj, zaposlenosti, kulture, prostega časa in odnosov znotraj skupnosti, ter pospeševanje blagostanja vsakega posameznika prek ustvarjanja delovnih mest ter z zagotavljanjem ekonomskih, socialnih in kulturnih dobrin. Pomembna cilja sta tudi odgovorno upravljanje z naravnimi viri in varstvo okolja, to je površja, podpovršja, zraka, vode, energijskih virov, favne in flore. Posebna pozornost je namenjena območjem naravnih lepote in stavbne dediščine. Vse navedene cilje, ki so v javnem interesu, je treba dosegati z racionalno (zemljiško varčno) prostorsko politiko.

Regionalna raven je najprimernejša raven za uresničevanje politike prostorskega razvoja, pri čemer je potrebno sodelovanje sosednjih regionalnih in nacionalnih oblasti ter sosednjih držav. Na nacionalni ravni je potrebno usklajevanje različnih regionalnih prostorskih politik ter nacionalnih in regionalnih ciljev. Na evropski ravni je potrebno usklajevanje regionalnih prostorskih politik za doseganje ciljev evropskega pomena in splošnega uravnovečenega razvoja. Prostorska politika se mora na vseh ravneh oblikovati ob aktivni udeležbi državljanov. Ti morajo biti obveščeni jasno in na razumljiv način v vseh fazah načrtovalskega procesa.

Če primerjamo besednjak in opredelitev namena prostorske politike iz ZPNačrta na eni strani in Torremolinske listine na drugi, lahko vidimo, da gre za dva **konceptualno popolnoma različna pristopa**. Najpomembnejša razlika med njima je ta, da ZPNačrt ne poudarja temeljne odvisnosti prostorskega načrtovanja od načrtov družbenogospodarskega razvoja, medtem ko ima Torremolinska listina ključne poudarke prav pri tej povezavi.

1.4 Izvajanje urbanističnih/prostorskih načrtov

Občinski prostorski načrti so bolj ali manj res le prostorski načrti, čeprav želijo biti urbanistični načrti. Gre za dolgoročne načrte o rabi prostora, to je za načrte, ki določajo prostorske

ureditvene oziroma izvedbene pogoje. Prostorski načrtovalci z OPN potencialnim investitorjem določajo, kje bodo lahko kaj gradili in pod katerimi pogoji. To pa je le tehnični del urbanega načrtovanja, ki sicer vključuje tudi načrtovanje splošnega družbenega in gospodarskega razvoja urbanega območja.

Urbanizem se ne konča s prostorskim načrtom, sploh ne le z dolgoročnim, temveč vključuje tudi njegovo izvedbo, ki mora biti v funkciji politično in strokovno verificiranih družbenih in gospodarskih potreb danega urbanega območja.

Ker je OPN dolgoročni načrt, ki predvideva razvoj v prostoru za praviloma nedoločeno daljše obdobje, se kaže potreba po **kratkoročnih izvedbenih urbanističnih/prostorskih načrtih za krajša obdobja**, do recimo 5 ali 7 let. Priporočilo o smotrnem časovnem usklajevanju urbanističnih načrtov oziroma njihovi delitvi na kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne je mogoče zaslediti tudi v urbanističnih dokumentih EU. Kratkoročni izvedbeni urbanistični načrt pa ne bi smel biti dokument z le načelnimi usmeritvami, temveč instrument dejanske izvedbe načrtovanih ciljev prek konkretnih projektov.

2 Evropski dokumenti urbanega in prostorskega razvoja

Politika EU daje velik poudarek urbanistični in prostorski politiki, ki ju pojmuje kot operativno, celovito (intersektorsko) razvojno politiko urbanih območij. Ministrski Svet EU, ki ga sestavljajo ministri, pristojni za nacionalne resorne politike držav članic EU, je sprejel več dokumentov, v katerih so temeljne usmeritve urbanistične politike. Poleg tega je EU razvila več finančnih mehanizmov in ukrepov za podporo urbanega razvoja.

3.1 Lillski akcijski program (The Lille Action Programme, 2000)^[8]

Lillski akcijski program ponuja te prioritete:

1. boljše poznavanje vloge mest v prostorskem načrtovanju;
2. nov pristop k urbanim politikam na nacionalni in lokalni (občinski) ravni;
3. izboljšanje sodelovanja državljanov;
4. aktivnosti v zvezi s socialno in etnično segregacijo;
5. pospeševanje celovitega in uravnoteženega urbanega razvoja;
6. pospeševanje partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem;
7. razširjanje dobrih praks in oblikovanje strokovnih mrež (networking);
8. pospeševanje uporabe sodobnih tehnologij v urbanih zadevah;

9. analize urbanih območij/regij za poglobljanje znanja o povezanih pojavih v mestih.

2.2 Urbani *acquis* (The Urban Acquis, 2004)^[9]

Urbani *acquis* (dogovor, sporazum) je zbirka ključnih strateških in operativnih načel, ki so temelj za celovito urbano politiko. Ključna načela so:

- gospodarska konkurenčnost, socialna kohezivnost in kakovost okolja morajo biti uravnotežene;
- nacionalne, regionalne, lokalne in sektorske politike morajo biti boljše združene (integrirane);
- mestne politike morajo biti dolgoročne;
- vodenje od zgoraj mora biti uravnoteženo z okrepitevijo občin spodaj;
- potrebni so sporazumi, partnerstvo in zaupanje med različnimi ravni, ne tog nadzor.

2.3 Bristolski sporazum (The Bristol Accord, 2005)^[10]

Bristolski sporazum govori o značilnostih vzdržne skupnosti. To so mesta, v katerih ljudje želijo živeti ter delati v sedanosti in prihodnosti, ker so prijazna do prebivalcev in omogočajo visoko življenjsko raven ob tankočutnosti do okolja. So varna, vključujoča, dobro načrtovana, grajena in upravljana ter dajejo priložnosti vsem. Predpogoji za take skupnosti so:

- ekonomska rast;
- evropska tradicija socialnega vključevanja in socialne pravičnosti;
- vloga mest, ki imajo širši regionalni, nacionalni in mednarodni vpliv, je ključna za uspeh;
- vzdržna skupnost se ustrezno odzove na izzive socialne segregacije na vseh ravneh;
- vzdržna skupnost udejanja načela vzdržnega razvoja, ki temelji na uravnoteženju socialnih, ekonomskih in okoljskih parametrov sedanjih in prihodnjih generacij;
- vzdržne skupnosti lahko obstajajo na različnih ravneh – soseka, četrt, mesto, regija.

Vzdržna mesta morajo biti:

1. aktivna, vključujoča in varna – poštena, strpna ter kohezivna z močno lokalno kulturo in drugimi aktivnostmi;
2. dobro vodena z ustreznim vključujočim sodelovanjem, predstavnštvom in vodstvom;
3. dobro povezana – z dobro urejenim prometom in prevozom, ki povezuje ljudi z delovnimi mesti, šolami, zdravstvenimi in drugimi storitvami;
4. z dobrimi storitvami, javnimi, zasebnimi in prostovoljnimi, ki so dostopne vsem;

5. okoljsko tankočutna – z območji za bivanje, ki so okoljsko primerna;
6. razvijajoča se – s cvetočim, pestrim in inovativnim lokalnim gospodarstvom;
7. dobro oblikovana in grajena – s poudarjeno kakovostjo grajenega in naravnega okolja;
8. poštena do vsakogar – vključno do tistih iz drugih skupnosti.

2.4 Leipziška listina o trajnostnem razvoju mest (2007)^[11]

Leipziška listina o trajnostnem razvoju mest (2007) poudarja, da so vsa evropska mesta nenadomestljive ekonomske, socialne in kulturne vrednote. V ospredju razvoja mest je ekonomsko blagostanje, socialno ravnotežje in zdravo okolje. Mesta so središča inovacij in razvoja. So pa tudi viri različnih problemov, kot so demografski problemi, socialna izključenost, socialna neenakost, pomanjkanje dostopnih stanovanj in onesnaženost okolja. Potrebne so celovite strategije, ki vključujejo vse déležnike, ki so del urbanega razvoja. Potrebna je integralna politika urbanega razvoja, ki zahteva široko razgledanost po različnih poklicih oziroma strokah.

Leipziška listina daje različna priporočila, na primer: pripraviti analize prednosti in slabosti mesta oziroma urbane regije; razviti vizijo mesta in oblikovati konsistentne cilje; uskladiti tehnične, območne in sektorske načrte in politike; zagotoviti, da bodo načrtovane investicije podpirale razvojne urbane cilje; uskladiti lokalni in regionalni razvoj ter vključiti prebivalce in druge partnerje v oblikovanje ekonomskega, socialnega, kulturnega in okoljskega razvoja; ureditev kakovostnih javnih površin; modernizirati infrastrukturo in izboljšati energetska učinkovitost; proaktivno inoviranje in izobraževanje; posebno pozornost nameniti obubožanim (degradiranim) okolišem; oblikovati strategije za razvoj fizičnega okolja; krepitev lokalnega gospodarstva in zaposlovanja; proaktivna politika usposabljanja otrok in mladih; promocija javnega transporta ipd.

2.5 Referenčni okvir za vzdržna mesta Marseilles 2008^[12]

Referenčni okvir za vzdržna mesta Marseilles 2008 je konkretno operativno orodje za izvajanje vzdržnega urbanega razvoja za mesta in v mestih, pri čemer je poudarek na podnebnih spremembah in temačnih ekonomskih napovedih, ki dolgoročno ustvarjajo pritisk na javne finance.

Mesta so glavni motor družbenoekonomskega razvoja. Trenutno doživljajo mnoge izzive. Prilagoditi se morajo makrotrendom, kot so globalizacija ter finančna in ekonomska

kriza, demografski, socialni in kulturni razvoj, staranje prebivalstva, priseljevanje, tveganje revščine, okoljski problemi ipd. Za reševanje teh problemov so potrebne spremembe v družbi, gospodarstvu, tehnologijah in vedanju ljudi. Ministri posebej poudarjajo, da je strošek nedejavnosti velik, zato je probleme treba začeti reševati takoj. Razviti je treba **nov način uprave mest**, ki bo presegel samo sektorske vidike ter povezal in uskladi različne upravne ravni, vključil prizadete in zainteresirane državljanke ter vse relevantne déležnike urbanih politik.

2.6 Deklaracija iz Toleda (Toledo Declaration, 2010)^[13]

Deklaracija iz Toleda poudarja:

- pomembnost integriranega pristopa v politikah urbanega razvoja in potrebo po seznanjanju s tem;
- pomembnost integrirane urbane regeneracije in strateški potencial za smotrnejši, vzdržnejši in socialno bolj vključujoč urbani razvoj v EU;
- nadaljevanje procesa iz Marseilla in uporaba orodja evropskega referenčnega okvira za vzdržna mesta;
- potreba po konsolidaciji evropske urbane agende v prihodnosti;
- okrepitev urbane razsežnosti v politiki teritorialne kohezivnosti;
- podpora večji skladnosti med teritorialnimi in urbaniimi vprašanji in agendami;
- nadaljevanje pospeševanja raziskav, primerjalnih študij in statistike, izmenjave dobrih praks, širitev znanj o urbanih temah;
- promocija vzdržnega urbanega razvoja in celovitega pristopa s krepitvijo in razvojem instrumentov za izvedbo Leipziške listine na vseh ravneh;
- upoštevanje najpomembnejših izzivov, ki jim bodo evropska mesta izpostavljena v prihodnosti.

Deklaracija poudarja in navaja podrobnosti različnih vidikov urbanega razvoja oziroma integralne urbane regeneracije, ki so pomembni za integralni pristop: okoljski, socialni, ekonomski, urbanističnonačrtovalski, arhitekturni, kulturni, upravni ipd.

Ključne poteze integralnega pristopa po Toledski deklaraciji so:

- holistično, večrazsežnostno razmišljanje, ki presega enodimenzionalni sektorski vidik;
- upoštevanje mesta kot celote: strategije in dejavnosti morajo biti enotne in morajo upoštevati celotno kompleksnost urbanega razvoja z ekonomskega, socialnega, kulturnega in okoljskega vidika;
- integralni/holistični pristop pomeni tudi reševanje nasprotij, preseganje razkorakov ali medsebojnih vplivov,

ki jih imajo različne razsežnosti/dejavnosti, iskanje kompromisov itd.

- mesto obstaja v času in prostoru, kar pomeni, da je treba najti pravo pot pri usklajevanju »časovnih lestvic« (kratki/srednji/dolgi rok) in »prostorskih lestvic« (področje regije/metropole, majhno/srednje/veliko mesto in obmestje);
- treba je izdelati dolgoročne vizije in ne le izvajati dejanja *ad hoc*;
- zagotoviti je treba gospodarsko rast in mednarodno konkurenčnost.

3 Domači strateški dokumenti urbanega razvoja

3.1 Predlog Strategije razvoja Slovenije 2014–2020^[14]

Predlog Strategije razvoja Slovenije 2014–2020 poudarja blaginjo prebivalstva kot najvišji razvojni cilj. Vse spremembe v gospodarstvu in družbi bodo usmerjene k večanju blaginje sedanje in prihodnjih generacij, ob upoštevanju prostorskih razvojnih prednosti, okoljskih omejitev in skrbi za zdravje ljudi. Prioritete po predlogu SRS 2014–20 so:

- konkurenčno gospodarstvo,
- znanje in zaposlovanje,
- zeleno življenjsko okolje,
- vključujoča družba.

Urbanistična politika je izvedbena politika SRS. Splošna načela SRS je treba vgraditi v urbanistično politiko in konkretne razvojne programe. Ključni moment za izvajanje programov urbanega razvoja je trajno delujoč sistem financiranja urbanega razvoja, ki mora biti tak, da sinergično poveže vse akterje urbanega razvoja in jim omogoči, da so plačilno sposobni nosilci urbanega razvoja. Še tako dobro zamišljeni programi namreč ostanejo le črka na papirju, če predvideni akterji niso plačilno sposobni.

3.2 Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS)^[15]

Strategija prostorskega razvoja Slovenije je temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru. Podaja okvir za prostorski razvoj na celotnem ozemlju države in postavlja usmeritve za razvoj v evropskem prostoru. Določa zasnovo urejanja prostora, njegovo rabo in varstvo. Prostorska strategija izhaja iz upoštevanja družbenih, gospodarskih in okoljskih dejavnikov. V skladu z načelom vzdržnega prostorskega razvoja, ki je njeno temeljno načelo, prostorska strategija uveljavlja smotno rabo prostora ter varnost življenja in dobrin. Poudarja prizadevanja za ohranitev prepoznavnosti prostora in krepitev identitete Slovenije ter njenih lokalnih oziroma regionalnih

identitet, kar v razmerah evropske konkurence ponuja primerjalne prednosti.

3.2 Prostorski red Slovenije (PRS)^[16]

Prostorski red Slovenije določa pravila za urejanje prostora, prostorsko načrtovanje poselitve, gospodarske infrastrukture in krajine. Pravila za urejanje prostora so splošna pravila prostorskega načrtovanja, pravila za načrtovanje prostorskih sistemov ter pravila za načrtovanje in graditev objektov. PRS je skupek tehničnih navodil za urejanje prostora, ki se ukvarja predvsem z materialno infrastrukturo.

3.4 Zakon o lokalni samoupravi^[17]

Zakon o lokalni samoupravi v 21. členu določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Naloge, ki jih občina opravlja za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev in zadevajo področje urbanistične politike, so zlasti:

- omogočanje pogojev za **gospodarski razvoj** občine in v skladu z zakonom opravljanje nalog s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtovanje **prostorskega razvoja** ter v skladu z zakonom opravljanje nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavljanje **javne službe gospodarjenja s stavbnimi zemljišči**;
- ustvarjanje pogojev za **gradnjo stanovanj** in skrb za povečanje **najemnega socialnega sklada stanovanj**;
- v okviru pristojnosti urejanje in upravljanje lokalnih javnih služb ter skrb zanje;
- pospeševanje služb socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrb za **varstvo zraka, tal, vodnih virov, pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov** ter opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja;
- urejanje ter vzdrževanje **vodovodnih in energetskih komunalnih objektov**;
- ustvarjanje pogojev za **izobraževanje odraslih**, ki je pomembno za razvoj občine in kakovost življenja njenih prebivalcev;
- pospeševanje vzgojnoizobraževalnih, informacijskodokumentacijskih, društvenih in drugih dejavnosti na območju občine;
- pospeševanje razvoja športa in rekreacije;
- pospeševanje **kulturnoumetniške** ustvarjalnosti, omogočanje dostopnosti do kulturnih programov, zagotavljanje splošnoizobraževalne knjižnične dejavnosti in v skladu z zakonom skrb za kulturno dediščino na njenem območju;
- gradnja, vzdrževanje in urejanje **lokalnih javnih cest**, jav-

nih poti, rekreacijskih in drugih javnih površin, v skladu z zakonom urejanje prometa v občini in opravljanje nalog občinskega redarstva;

- organiziranje komunalnoredarske službe in skrb za red v občini;
- skrb za **požarno varnost** in organiziranje reševalne pomoči;
- organiziranje pomoči ter reševanje pri elementarnih in drugih nesrečah;
- organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne službe.

ZLS opredeli družbene in gospodarske naloge, ki zahtevajo prostorske posege. Teoretični in praktični problem je, kako naj občine/mesta družbene/urbane naloge učinkovito prevajajo v prostorske načrte, dolgoročne, srednjeročne in kratkoročne, in v končni fazi v izvedbene projekte. Idealno bi bilo, da bi občina imela **dolgoročni strateški ter srednjeročni in kratkoročni izvedbeni načrt družbenogospodarskega razvoja** občine, ki bi vseboval **sektorske razvojne načrte**, kar bi bile podlage tudi za dolgoročne, srednjeročne in kratkoročne **prostorske načrte**. Vsaka od temeljnih urbanih/družbenih nalog občine zahteva pri njenem uresničevanju določene prostorske posege, kar pomeni, da mora urbanistični tim, ki načrtuje prostorsko izvedbo sektorskih načrtov občine, imeti na voljo sektorske načrte občine/regije in jih upoštevati pri izdelavi prostorskega načrta. Poleg tega mora seveda imeti na voljo temeljne demografske podatke, ki opredeljujejo kvantitativne razvojne zahteve.

3.5 Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)^[18]

Zakon o prostorskem načrtovanju v 2. členu opredeli: »Prostorski razvoj je uravnoteženo uresničevanje prostorskih potreb sedanje in prihodnjih generacij ob hkratnem upoštevanju konkurenčnosti in tržnih zakonitosti pri gospodarjenju s prostorom.«

Realni razvoj v prostoru je pogosto nasproten željam, pričakovanjem in potrebam sedanjih in prihodnjih generacij. Zlasti je to razvidno *post factum* in na daljši rok. Prostorski načrtovalci v takrat, ko se izvajajo določeni prostorski posegi, preprosto nimajo dovolj informacij in virov, da bi lahko izvajali samo objektivno optimalne posege. Poleg tega je razvoj v prostoru obremenjen z različnimi interesi in tudi objektivnimi ovirami (pomanjkanje finančnih sredstev), ki lahko prispevajo k vse prej kot optimalnim prostorskim rešitvam. Prihodnost je po definiciji neznana, tveganje, da se bodo v nekem obdobju pokazale pomanjkljivosti prostorskih posegov oziroma razvoja v prostoru, je zato veliko. Poleg tega se v daljšem razdobju lokalni prostor spreminja tudi glede na nelokalne, globalne dejavnike, kar vse vpliva na dejstvo, da je razvoj v prostoru na dolgi rok praviloma neuravnotežen in da ga je treba stalno sproti uravnoteževati (urbana prenova) glede na trenutno stanje.

ZPNačrt v 3. členu določa, da je cilj prostorskega načrtovanja omogočiti skladen **prostorski razvoj** z obravnavo in usklajevanjem različnih potreb in interesov razvoja z javnimi koristmi na področjih varstva okolja, ohranjanja narave in kulturne dediščine, varstva naravnih virov, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

ZPNačrt v prvem odstavku 22. člena določa, da se za zagotovitev usklajenega in učinkovitega **prostorskega razvoja** ob smotni rabi naravnih, prostorskih in drugih razvojnih potencialov z državnim strateškim prostorskim načrtom na podlagi razvojnih potreb države in ob upoštevanju javnih koristi na področju varstva okolja, ohranjanja narave, trajnostne rabe naravnih dobrin, varstva kulturne dediščine in ohranjanja človekovega zdravlja določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena.

Podobno najdemo v 39. členu ZPNačrt, ki ureja občinski prostorski načrt (OPN). Navedeni člen določa, da občinski prostorski načrt vsebuje strateški in izvedbeni del. Strateški del občinskega prostorskega načrta določa:

1. izhodišča in cilje ter zasnovo **prostorskega razvoja** občine;
2. usmeritve za razvoj poselitve in celovito prenovu, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena;
3. območja naselij, vključno z območji razpršene gradnje, ki so z njimi prostorsko povezana;
4. območja razpršene poselitve.

Prostorski razvoj je v funkciji uresničevanja družbenogospodarskega razvoja. Urejanje prostora oziroma razvoja v prostoru je v funkciji zadovoljevanja potreb prebivalstva, ki poseljuje ta prostor. Prostorski načrtovalci vse prepogosto načrtujejo razvoj v prostoru neodvisno od dejanskih demografsko in družbenogospodarsko izkazanih potreb in možnosti prebivalstva. Nekatere potrebe so podcenjene, spet druge precenjene, saj jih realne demografske potrebe ne upravičujejo. Na ta način dobivamo občinske prostorske načrte, ki ne služijo kot kašipoti za urejanje prostora glede na realne potrebe prebivalstva oziroma glede potrebe družbenega in gospodarskega razvoja. Prostorski načrtovalci pogosto predvidevajo ekstenziven prostorski razvoj, ki ga demografija in gospodarski trendi ne podpirajo. Investitorji, ki imajo konkretne projekte, pa se v praksi pogosto srečujejo z nepremostljivimi težavami pri iskanju primernih lokacij za te projekte oziroma pri pridobivanju dovoljenj za posege v prostor. Prostorski načrtovalci so skrajno optimistični, kadar gre za imaginaren razvoj na papirju, in skrajno restriktivni, kadar gre za udejanjanje konkretnih razvojnih projektov v praksi.

Z vidika sodobnega pojmovanja urbanizma je sporen tudi 41. člen ZPNačrt, ki govori o urbanističnem načrtu. Sam člen ne podaja definicije urbanističnega načrta niti ne določi natančno, kam naj bi se urbanistični načrt umestil v okviru siceršnje zakonske sheme prostorskega načrtovanja. Opredelitev urbanističnega načrta iz 41. člena ZPNačrt bi morala povezati družbenogospodarsko (sektorsko) urbano načrtovanje in prostorsko načrtovanje oziroma navezavo urbanizma kot interdisciplinarne teorije in prakse s prostorskim načrtovanjem kot tehničnoizvedbenim orodjem za realizacijo načrtov družbenogospodarskega razvoja, vendar zaradi strokovno pomanjkljive razdelave člen ni upravičil svojega imena ne namena.

4 Nekatere specifične urbanega razvoja v Sloveniji

4.1 Avtarkična naravnost in razhajanja med evropsko in slovensko urbanistično doktrino

Slovenija je vpeta v mednarodno oziroma **globalno ekonomsko dogajanje**. Če hočemo v hitro spreminjajočem se globalnem kontekstu preživeti, se moramo hitro in učinkovito prilagajati globalnim spremembam, ki narekujejo tok sprememb tudi pri nas. Zdi se, da pri nas še vedno obstaja avtarkična miselnost, po kateri globalna pravila in globalni tokovi za nas ne veljajo oziroma imajo le omejeno veljavo. Pri nas naj bi bilo »vse drugače«. Mi ne potrebujemo ne gospodarskih investicij, ne tujih investitorjev, še domačih ne, ne gospodarskega razvoja, ne novih stanovanj ... Imamo že vsega preveč. Rezultat te miselnosti ni več samo zamudništvo, temveč tudi relativno nazadovanje glede na druge, ki napredujejo hitreje od nas, ob tem, da so že zdaj mnogo razvitejši, kot smo mi.

Urbanizacija v Sloveniji je rezultanta interesov, za katere bi težko trdili, da so njihovi nosilci propulzivni in inovativni nosilci razvoja, tehnološkega in ekonomskega. Nosilci urbanega »razvoja« so različni interesni karteli, državni in lokalni strankarski veljaki, poklicni cehi in podobni, ki skrbno čuvajo svoje fevde, državne in lokalne. Obzorje teh nosilcev »razvoja« vsekakor ni globalno okolje, temveč domač vrtiček, ki ga je treba varovati pred konkurenco, domačo in tujo. Posledica teh interesov je, da se tuji investitorji Slovenije vse bolj izogibajo, domači pa vse pogosteje prenašajo svojo dejavnost v tujino in investirajo drugod, kjer je okolje prijaznejše do podjetništva, kot je pri nas. Namesto tehnološko, ekonomsko in finančno inovativne, dinamične in razvojno naravnane urbanizacije imamo splošno družbeno regresijo.

Evropski dokumenti, ki zadevajo urbanistično in v tem okviru prostorsko politiko, poudarjajo pomen splošnega družbenega razvoja za blagostanje prebivalstva urbanih regij in mest ter usodno odvisnost prebivalstva urbanih regij od gospodarskega

razvoja. Napotki za urbanistično politiko obsegajo tako širok interdisciplinarni spekter. Nasprotno so domači urbanistični dokumenti v bistvu le parcialna urbanistična politika, saj se večinoma nanašajo le na prostorski vidik razvoja, ki nima pravih utemeljitev v realnih gospodarskih in posledičnih demografskih gibanjih. **Skrb za gospodarski in splošni družbeni razvoj ne spada v realen delokrog ali operativno agendo slovenskih načrtovalcev urbanega razvoja.** To je razvidno iz zakonodaje, ki ureja urbanistično politiko, in tudi iz prakse urbanističnega načrtovanja, ki je pretežno le kartografsko prostorsko načrtovanje in ne celovito operativno vodenje urbanega razvoja, h kateremu sicer stremijo evropski urbanistični in prostorski dokumenti.

V okviru državne uprave, ki določa splošno urbanistično politiko, ki jo izvajajo občine, je očitno, da je prišlo do zoženja urbanistične politike samo na prostorski vidik, ki ne upošteva holističnega ali celovitega pristopa k urbanizmu, ki se navezuje tudi na ekonomski vidik in druge sektorske vidike. Vprašanje, ki se zastavlja, je, **kaj storiti, da se slovenski urbanizem utiri na evropske tirnice.**

Na pasivno naravnost slovenskega urbanizma, ki ne vidi svoje **aktivne vloge** v urbanem razvoju, kaže tudi sistem prostorskega načrtovanja. Občinski prostorski načrti so prvenstveno le prostorski ureditveni in izvedbeni pogoji, ki zavezujejo predvsem prihodnje investitorje. Manjkajo **srednjeročni in kratkoročni akcijski urba(nistič)ni načrti**, v katerih bi občine prek konkretnih projektov izvajale politiko urbanega razvoja.

4.2 Pretirano zaščitniška okoljska naravnost

Varovanje okolja je nedvomno pomemben vidik urbanistične politike, toda najti je treba pravo ravnotežje med splošnim družbenogospodarskim razvojem, ki ustvarja blagostanje ljudi, in varovanjem okolja. Nerazumljivo je, da v referenčnih evropskih državah, s katerimi imamo skupno pravno ureditev varovanja okolja, v njih pa je gostota prebivalstva pogosto tudi bistveno večja kot pri nas in okoljsko bolj obremenjujoča, marsikaj drugače in hitreje deluje, v končni posledici pa so te države konkurenčnejše od naše, medtem ko se tuji investitorji Slovenije ogibajo tudi zaradi rigoroznih okoljskih omejitev, zlasti pa zaradi dolgih postopkov okoljskega preverjanja gospodarskih projektov.

4.3 Nezadostno število dostopnih najemnih stanovanj, zlasti za mlade iskalce prvega stanovanja

Eden od pokazateljev urbanega nazadovanja v času tranzicije je podatek o številu zgrajenih stanovanj, ki korelira z rodnost-

jo. V dvajsetletnem obdobju po osamosvojitvi (1991–2010) so javni sektor in tržni ponudniki v povprečju skupaj investirali v gradnjo samo **2.000 stanovanj letno**, medtem ko so individualni investitorji v istem obdobju zgradili v povprečju **5.000 stanovanjskih enot letno**. V povprečju se je torej v državi v dvajsetletnem obdobju po osamosvojitvi zgradilo 7.000 stanovanj letno, kar je **5.000 stanovanj letno manj** kot v predhodnem dvajsetletnem obdobju, pri čemer je bil upad pri pravnih osebah približno 70odstoten, pri individualnih graditeljih pa približno 20odstoten. V absolutni številki to pomeni **upad za približno 100.000 enot** glede na predhodno dvajsetletno obdobje. Bistveno manjše število zgrajenih stanovanj je pomembno vplivalo tudi na zmanjšanje rodnosti, kar kaže preglednica 1.

Čakalna doba na neprofitno stanovanje je še vedno nekaj let in je odločno predolga, saj je iskalcev neprofitnih najemnih stanovanj, zlasti iskalcev prvega stanovanja, izrazito več kot znaša ponudba teh stanovanj. Država pa še vedno ni sprejela ustreznih sistemskih ukrepov za povečanje ponudbe dostopnih najemnih stanovanj.

Občine bi lahko skrbele za dostopna najemna stanovanja zlasti za mlade iskalce prvega stanovanja, priseljence in druge ranljive družbene skupine v obliki (med)občinske stanovanjske gospodarske službe, ki bi gradila poceni stanovanja glede na demografske potrebe. Danes mnogi mladi iskalci prvega stanovanja preprosto ostanejo brez stanovanja v življenjskem obdobju, ki je najprimernejše za oblikovanje družine.

4.4 Nezadostno število delovnih mest, zlasti za mlade

Kljub vse manj številčnim generacijam število razpoložljivih delovnih mest ne dosegata potreb. V razmerah sedanje splošne ekonomske in družbene krize je število registriranih brezposelnih oseb rekordno visoko, v juniju 2014 je znašalo približno 120.000 (vir: ZRSZ). Za to ne moremo kriviti le dogajanja

Preglednica 2: Selitveno gibanje, Slovenija

leto	1995	2000	2005	2010	2011	2012
priseljenci	5.879	6.185	15.041	15.416	14.083	15.022
državljeni RS	2.191	935	1.747	2.711	3.318	2.741
tujci državljani	3.688	5.250	13.294	12.705	10.765	12.281
odseljeni	3.372	3.570	8.605	15.937	12.024	14.378
državljeni RS	776	1.559	2.077	3.905	4.679	8.191
tujci državljani	2.596	2.011	6.528	12.032	7.345	6.187
selitveni prirast	2.507	2.615	6.436	-521	2.059	644
državljeni RS	1.415	-624	-330	-1.194	-1.361	-5.450
tujci državljani	1.092	3.239	6.766	673	3.420	6.094

Vir: Statistični urad RS

Preglednica 1: Število zgrajenih stanovanj in živorojenih otrok

	1971–1990	1991–2010	razlika
	1	2	3 (2–1)
število zgrajenih stanovanj	243.986	138.383	-105.603
št. živorojenih otrok	555.760	383.511	-172.249

Vir: Statistični urad RS

na mednarodnih trgih, temveč je to v največji meri posledica našega notranjega ekonomskega in političnega dogajanja.

Veliko število brezposelnih je za državo velik socialni strošek, hkrati pa pomeni upad javnofinančnih prihodkov. Vse manjše število delovno aktivnih mora vzdrževati vse večje število delovno neaktivnih. Ob tem se zaradi podaljševanja življenjske dobe vse bolj povečuje število oziroma delež upokojujencev. Ker se prilivi v javne blagajne relativno zmanjšujejo, odlivi pa povečujejo, se mora država zadolževati, zaradi česar prihaja v dolgoročno nevzdržne javnofinančne probleme.

4.5 Izseljevanje iz države

Mnogi mladi v slovenski družbi nimajo ustrezne perspektive, saj ni dovolj primernih delovnih mest niti dovolj dostopnih stanovanj. Vsako leto se več državljanov Slovenije in tujcev izseli iz Slovenije, največ v Nemčijo.

4.6 Problem neobstoja regionalne upravne ravni

Eden od problemov urbanistične politike je tudi neobstoj regionalne upravne ravni, saj je urbana regija najbolj naravna enota celovitega urbanega načrtovanja. Urbanizacija je pojav, ki ni vezan na občinske meje. Urbanizacija se dogaja kot regionalni pojav, kar pomeni, da na nekem geografsko zaokroženem območju, ki običajno obsega več občin, obstaja dominantno urbano središče, h kateremu gravitirajo vsa naselja na tem območju. Za optimalno urbano upravljanje regije je potrebna

regionalna uprava. Če te ni, je regijski urbani razvoj stihijski in kot tak suboptimalen.

Državna raven kot »globalna« raven je za potrebe izvedbene urbanistične politike preveč oddaljena od lokalne ravni, na kateri se dogaja urbanizacija, občinska raven pa največkrat ne zagotavlja možnosti za vodenje optimalne urbane politike v dani geografsko zaokroženi in funkcionalno povezani regiji, ker urbanega razvojnega optimuma znotraj posamične občine ni. Poiskati ga je mogoče le znotraj regije, v katero je geografsko in funkcionalno vpeta posamezna občina. To velja tako za materialno infrastrukturo (na primer za infrastrukturna omrežja) kot za družbene organizacijske strukture in funkcije, ki jih opravljajo, na primer za bivalno, gospodarsko, izobraževalno, upravno, zdravstveno in druge.

Drug problem, povezan z neobstojem upravne regionalne ravni, je ta, da je večina občin podekipirana ali sploh neekipirana za vodenje kakovostne urbanistične politike oziroma da je občinski prostor premajhen, da bi na njem sploh bilo mogoče izvajati optimalne urbanistične rešitve. Verjetno bi bila primerna rešitev formalna ustanovitev regij kot upravnih ravni, pri čemer bi bilo treba zmanjšati predvsem pristojnosti sedanjih občin, ne toliko njihovega števila. Zlasti bi bilo treba upravljanje občin deprofesionalizirati, razen v primeru večjih občin.

Rešitev problema neobstoja regionalne upravne ravni je vsaj deloma v tem, da se za potrebe urbanistične politike uporabljajo fiktivne statistične/urbane regije. V okviru statističnih ali drugačnih fiktivnih urbanističnih regij se lahko vzpostavi sistem operativnega regionalnega urbanističnega (družbenega in prostorskega) načrtovanja, ki ga vzpostavi in financira država prek sodelovanja z občinami v dani regiji. Seveda pa ta rešitev skriva v sebi nevarnost centralizacije odločanja, kar je lahko spet razvojna cokla.

4.7 Pretirano v zasebno korist naravnana zemljiška politika – problem prirastkarnine

Spreminjanje namembnosti zemljišča iz kmetijskogozdarske rabe v stavbno je v javnem interesu. Povečanje tržne vrednosti zemljišča ob spremembi namembnosti naj bi bilo posledica dejstva, da je treba stavbna zemljišča opremiti z infrastrukturo, kar je seveda povezano s stroški, večinoma javnimi. Toda v praksi prirastkarnina (prirast vrednosti zemljišča) ob spremembi namembnosti ni posledica stroškov opremljanja zemljišč, temveč je odvisna od ponudbe in povpraševanja po zemljiščih. V danih okoliščinah, v katerih javni sektor ne opravlja vloge razvojnika zemljišč, je stavbnih zemljišč na trgu premalo (vsaj v času konjunktura je bilo tako), zaradi česar je bila njihova cena visoka, višja kot v referenčnih državah EU.

Prirastkarnina bi morala pripadati občini, saj je občina v javnem interesu spremenila namembnost zemljišča. Občine bi morale ponovno prevzeti aktivno vlogo v zemljiški politiki. To bi bilo mogoče prek (med)občinskega sklada stavbnih zemljišč, organiziranega v obliki (obvezne) gospodarske javne službe. Sklad bi v imenu občine kupoval kmetijska zemljišča, jim spremenil namembnost, opremil z infrastrukturo in prodal zainteresiranim investitorjem brez prirastkarnine, kar bi prispevalo k nižjim cenam zemljišč in stavb ter večji mednarodni konkurenčnosti Slovenije. Kdor bi od občine oziroma njenega sklada kupil stavbno zemljišče brez prirastkarnine, bi moral izkazati namen nakupa in se zavezati, da ne bo unovčil prirastkarnine. Če bi to kljub temu storil, bi prirastkarnina morala pripasti občini.

5 Sklepne ugotovitve

Gibalo urbanega in prostorskega razvoja so tehnološke inovacije, ki spodbujajo gospodarski in splošni družbeni razvoj, posledično pa tudi demografski razvoj, kar vse zahteva posege v prostor, ki niso nujno ekstenzivne narave. Politika urbanega razvoja opredeljuje osnovne **usmeritve** za **izvedbo** programov urbanega razvoja, ki se uresničujejo prek prostorskega načrtovanja in gradnje oziroma prenove materialne infrastrukture, ki je potrebna, da prebivalstvo izvaja življenjske družbene funkcije, zlasti ekonomske in bivalno.

Učinkovita urbana politika mora biti naravnana dolgoročno, izvajati se mora kontinuirano ter spodbujati tehnološke inovacije in ekonomski razvoj. To se doseže predvsem prek politike izobraževanja, zgodnjega vključevanja mladih v delo in družinsko življenje ter spodbujanja podjetništva. Za to so potrebne šole, delovna mesta, stanovanja za mlade in podjetništvu naklonjeno okolje.

Osnovne usmeritve politike urbanega razvoja so podane v različnih evropskih in domačih dokumentih, na primer v Lizbonski strategiji^[19], Strategiji razvoja Slovenije (SRS), Leipziški listini, Strategiji prostorskega razvoja (SPR) ter v drugih splošnih in urbanih razvojnih dokumentih EU in RS. Nacionalna urbanistična politika mora opravljati vlogo izvedbene politike načrtanega splošnega družbenogospodarskega razvoja, v tem okviru pa mora prostorska politika opravljati vlogo tehničnoizvedbene politike urbanega razvoja.

Poleg nacionalne ravni urbanistične politike obstaja tudi lokalna (regionalna in občinska) politika urbanizacije, v okviru katere se udejanja nacionalna urbanistična politika. Problem izvedbene politike urbanega razvoja na lokalni ravni je, da občine nimajo na voljo systemskega dolgoročnega vira financiranja prostorskega razvoja. Potrebno je oblikovanje lokalnih

skladov za urbani oziroma prostorski razvoj, ki bodo v obliki gospodarskih javnih služb opravljali vlogo zemljiških razvojnikov, to je opremljali zemljišča za gradnjo za vse potrebe, skrbeli za zadostno število dostopnih najemnih in drugih stanovanj ter izvajali urbano prenavo. Slovenske občine so večinoma premajhne za tovrstne sklade, institucionalnih pokrajin pa nimamo in jih verjetno še lep čas ne bomo imeli. Rešitev je lahko v tem, da se skladi oblikujejo v fiktivnih urbanističnih pokrajinah (po zgledu statističnih pokrajin). V okviru teh pa lahko občine ustanovijo skupni sklad za urbani oziroma prostorski razvoj. Druga možnost je, da občine ustanovijo same ali skupaj s sosednjimi občinami sklad za urbani razvoj. Vsekakor je za dejanski prostorski razvoj treba oblikovati finančne, zemljiške in druge instrumente, prek katerih se bo akumuliral potreben kapital in se bodo operativno izvajale potrebne naloge.

Državna politika urbanega razvoja mora biti predvsem usmerjena v zagotavljanje **institucionalnih pogojev** za izvedbeno politiko urbanega razvoja na lokalni ravni. Poleg osnovnih usmeritev mora državna raven zagotoviti tudi **mehanizme in instrumente financiranja** urbanega razvoja, zlasti prostorskega dela, vključno z infrastrukturo. Državna raven mora imeti tudi vlogo posrednika med različnimi razvojnimi politikami in **razvojnimi skladi EU** ter lokalno ravno, na kateri se izvajajo konkretni projekti urbanega razvoja. Lokalna raven potrebuje predvsem jasne politične usmeritve državne ravni, ustrezen zakonodajni okvir, ki vključuje izvedbene institucionalne mehanizme, zlasti finančni, ter vsestransko podporo za izvajanje konkretnih projektov, vključno s posredniško vlogo med institucijami in mehanizmi EU za urbani razvoj ter domačimi lokalnimi dejavniki. Državna raven je doslej naredila premalo, da bi se projekti lokalne ravni lahko vključevali v finančne instrumente in sheme evropskih institucij, ki financirajo urbani razvoj.

Ustrezno bi bilo treba rešiti strokovnoteoretični in praktični odnos med načrtovanjem **družbenogospodarskega razvoja** kot primarnega razvojnega cilja urbanistične politike in načrtovanjem **prostorskega razvoja** kot procesa tehnične izvedbe prostorskih posegov, ki so potrebni za doseganje ciljev družbenega in gospodarskega razvoja. Danes namreč obstaja določena šizma med splošnimi družbenimi in gospodarskimi načrti na eni strani ter prostorskimi načrti na drugi. Zdi se, da so bile med tranzicijo, zlasti med konjunkturo, vloge zamenjane: niso narekovale razvojnih načrtov potrebe družbe in gospodarstva, ki bi jih prostorski strokovnjaki prevedli v ustrezne prostorske rešitve in posege, temveč so prostorci relativno samostojno določali obseg in ritem družbenega in gospodarskega razvoja s prostorsko politiko, ki ni dovolj podpirala potreb družbe, zlasti stanovanjskih in gospodarskih potreb, ki pa so v končni posledici potrebe prebivalcev, zlasti glede stanovanj in delovnih mest. Posledice deficitarne politike urbanega in v tem okviru

prostorskega razvoja, so vidne v splošni razvojni urbanistični in družbeni ter gospodarski stagnaciji.

Institucionalni pogoj politike urbanega razvoja je predvsem **ustrezna zakonodaja**. Ta pa mora biti inspirirana z evropskimi smernicami urbanega razvoja. Urbanizem bi bilo treba (re) definirati in v praksi izvajati kot celovito interdisciplinarno stroko, ki vključuje tako družbenogospodarski kot prostorski vidik razvoja. Sodobna slovenska urbanistična in prostorska stroka premalo upošteva temeljne politične in strokovne usmeritve institucij EU. Na eni strani nas to oddaljuje od EU in njene urbanistične politike in prakse, na drugi strani pa nas to notranje hromi pri operativnem izvajanju nalog, ki so potrebne za učinkovit urbani razvoj. Prostorski razvoj ni samozadostna kategorija, neodvisna od potreb družbenega, to je predvsem gospodarskega razvoja na nekem urbanem območju, temveč je tehnična podpora za izvajanje splošnih družbenih in gospodarskih načrtov.

Meril razvojnega tempa si ne postavljamo sami, temveč nam jih postavlja mednarodno ekonomsko okolje. Zaostajanje v konkurenčni tekmi med državami, regijami in mesti pomeni pristajanje na nekakšno tehnološko, ekonomsko in splošno kulturnocivilizacijsko drugorazrednost, ki smo jo dodobra izkusili v času nedemokratskega režima pred tranzicijo. Toda **zgodba se ponavlja**. Večletna gospodarska kriza je razkrila krhkost, ranljivost in relativno konceptualno inkompatibilnost slovenskega družbenoekonomskega modela z evropskim. To velja tudi za urbanistično politiko, ki je temeljna izvedbena politika splošne politike družbenega razvoja.

.....
Janez Vuk

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, Sektor za prostorsko načrtovanje na lokalni ravni, Ljubljana
E-pošta: janez.vuk@gov.si

Opombe

[1] Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability Quantitative analysis of urban form: a multidisciplinary review, Kelly Clifton, Reid Ewing, Gerrit Jan Knaap & Yan Song, National Center for Smart Growth Research and Education, University of Maryland, USA, Department of City and Regional Planning, University of North Carolina, Published online: 23 May 2008. Dostopno na: <http://www.tandfonline.com/loi/rjou20>.

[2] Governance challenges and models, for the cities of tomorrow, Iván Tosics, Metropolitan Research Institute, Budimpešta. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf.

[3] <http://www.sadp.ku.edu/urban-planning/whatis>

[4] <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/619445/urban-planning>

[5] Beseda politika izhaja iz grške besede *polis*, ki pomeni mesto. Politika v svojem izvornem pomenu izhaja iz urejanja mestnih oziroma javnih zadev.

- [6] <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/15349.html>
- [7] http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/version-charte/Charte_bil.pdf
- [8] http://www.eukn.org/E_library/Urban_Policy/Lille_Action_Programme
- [9] <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/UrbanDevelopment/UrbanDevelopmentEurope/EuropeanUrbanPolicy/Projects/MemberStateCooperation/MemberStateCooperation.html;jsessionid=2CD515D0796F8615974B552E7E295B24.live2053?nn=385310#doc385274bodyText2>
- [10] http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/05_Bristol_Accord_on_Sustainable_Communities_in_Europe.pdf
- [11] http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
- [12] <http://www.rfsc-community.eu/about-rfsc/>
- [13] http://www.mdrtr.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf
- [14] http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/EKP/Drugi_dokumenti/SRS_09_08_2013.pdf
- [15] <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200476&stevilka=3397>
- [16] Uradni list RS, št. 122/2004.
- [17] Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, Ur.l. RS, št. 94/07, 14/10, Odl. US: UI267/0919, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10).
- [18] Zakon o prostorskem načrtovanju, ZPNačrt, Ur. l. RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 106/10, 43/11, ZKZ-C, 57/12, 57/12 ZUPUDPP-A in 109/12.
- [19] <http://www.evropa.gov.si/si/strategija-evropa-2020/lizbonska-strategija/>

Viri in literatura

- ARSO, Agencija RS za okolje. Dostopno na: <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/poro%C4%8Dila/poro%C4%8Dila%20o%20stanju%20okolja%20v%20Sloveniji/017f.pdf>.
- C. Couch, C. Fraser, S. Percy, Blackwell, Urban regeneration in Europe, Oxford, 2003, str. Xv.
- City of Vienna, http://bestpractices.at/main.php?page=vienna/best_practices/administration/property_developers_competition&lang=en.
- Dejan Rebernik, Sodobni urbanizacijski procesi: od suburbanizacije do reurbanizacije, Geografski vestnik 76(2), 2004, str. 53–63.
- Dejan Rebernik, Sodobni urbanizacijski procesi: od suburbanizacije do reurbanizacije, Geografski vestnik 76(2), 2004.
- Encyclopedia Britannica. Dostopno na: <http://www.britannica.com/EB-checked/topic/619445/urban-planning>.
- EU 4 journalists. Dostopno na: <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/slovenian/C40>.
- Evropski sklad za regionalni razvoj. Dostopno na: <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/evropski-sklad-za-regionalni-razvoj>.
- Governance challenges and models for the cities of tomorrow, Iván Tócsics, Metropolitan Research Institute, Budimpešta. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf.
- Janez Vuk, Financiranje urbanega razvoja, Urbani izziv, posebna izdaja 2012.
- Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability.
- Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability; Quantitative analysis of urban form: a multidisciplinary review, Kelly Clifton, Reid Ewing, Gerrit Jan Knaap & Yan Song, National Center for Smart Growth Research and Education, University of Maryland, USA, Department of City and Regional Planning, University of North Carolina, Published online: 23 May 2008. Dostopno na: <http://www.tandfonline.com/loi/rjou20>.
- Klaus Desmet in Esteban Rossi-Hansberg, Spatial Development, 2010. Dostopno na: <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/15349.html>.
- Kohezijski sklad. Dostopno na: <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/kohezijski-sklad>.
- Komunalno gospodarstvo, Ljubljana 1997, avtor prof. dr. Tone Klemenčič.
- Lille Action programme. Dostopno na: http://www.eukn.org/E_library/Urban_Policy/Lille_Action_Programme.
- Nemški portal o nacionalni urbanistični politiki. Dostopno na: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln_030/nn_246684/EN/NationalUrbanDevelopmentPolicy/KeyIssues/KeyIssues.html.
- Nika Tinta, Analiza konkurenčnosti Slovenije po Porterjevem modelu, EF, Ljubljana, 2006, diplomsko delo.
- Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS), Ur. l. RS, št. 76/2004.
- Online Merriam Webster Dictionary. Dostopno na: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/urbanism>.
- Open spaces within Viennese Housing projects. Dostopno na: http://www.knollconsult.at/zt/pub/45_2011_Knoll_IFLA-World-Congress_session9.pdf.
- Projektna naloga: Modeli in finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče; izvajalka: dr. Andreja Cirman, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani; naročnik: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Dunajska 48, Ljubljana.
- Prostorski red Slovenije, Ur. list RS, št. 122/04.
- Prostorski red Slovenije, Uradni list RS, št. 122/04.
- Quantitative analysis of urban form: a multidisciplinary review, Kelly Clifton, Reid Ewing, Gerrit Jan Knaap & Yan Song, National Center for Smart Growth Research and Education, University of Maryland, USA, Department of City and Regional Planning, University of North Carolina at Chapel Hill, USA, Published online: 23 May 2008. Dostopno na: <http://www.tandfonline.com/loi/rjou20>.
- Reference Framework for Sustainable Cities. Dostopno na: <http://www.rfsc-community.eu/about-rfsc/>.
- Spatial Planning, Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, New York in Ženeva, 2008. Dostopno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf.
- Spletna stran Evropske komisije. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/index_sl.cfm.
- Spletna stran Evropske komisije. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/rural/index_sl.cfm.
- Spletna stran Evropske komisije. Dostopno na: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=sl>.
- Spletna stran Evropske komisije. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_en.cfm.

Spletna stran Evropske komisije. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jaspers_sl.cfm.

SSKJ. Urbanizem. Dostopno na: http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=urbanizem&hs=1.

Strategija razvoja Slovenije 2014–2020. Dostopno na: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/EKP/Drugi_dokumenti/SRS_09_08_2013.pdf.

The Bristol Accord. Dostopno na: http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/OP_Resources/05_Bristol_Accord_on_Sustainable_Communities_in_Europe.pdf.

The Leipzig Charter. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

Toledo Declaration. Dostopno na: http://www.mdrtr.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf.

Torremolino's Charter. Dostopno na: http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/heritage/cemat/versioncharte/Charte_bil.pdf.

Univerza v Kansasu, ZDA. Dostopno na: <http://www.sadp.ku.edu/urban-planning/whatis>.

URBACT II. Dostopno na: <http://urbact.eu/>.

Urban Acquis. Dostopno na: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/UrbanDevelopment/UrbanDevelopmentEurope/EuropeanUrbanPolicy/Projects/MemberStateCooperation/MemberStateCooperation.html;jsessionid=2CD515D0796F8615974B552E7E295B24.live2053?nn=385310#doc385274bodyText2>.

Vienna Housing Subsidies Department. Dostopno na: <http://www.wien.gv.at/english/housing/promotion/>.

Wikipedia. Dostopno na: <http://en.wikipedia.org>.

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, Ur. l. RS, št. 32/93).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, Ur. l. RS, št. 94/07, 14/10, Odl. US: U-I-267/09-19, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10).

Zakon o lokalni samoupravi, ZLS-UPB2, Ur. l. RS, št. 94/07, 14/10, Odl. US: U-I-267/09-19, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10.

Zakon o prostorskem načrtovanju, ZPNačrt, Ur. l. RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 106/10, 43/11, ZKZ-C, 57/12, 57/12 ZUPUDPP-A in 109/12.

Zakon o urejanju prostora – ZUreP-1, Ur. l. RS, št. 110/02 s spremembami.

Zemljiška politika kot manjkajoči del prostorske politike države, Jurij Režek, Geodetski vestnik št. 46, 2002.