

Drago KOS

Členjenje prostorskih politik

Prostorska politika, Kompleksnost, Mednivojsko usklajevanje, Medresorsko usklajevanje

Besedilo poskuša na precej zgoščen način pokazati "sestavljenost" prostorske politike v razvitih kompleksnih družbah. Zaradi nejasnih horizontalnih in vertikalnih razmejitev in zaradi dinamičnih sprememb, ki potekajo med nivoji in resorji, tudi specialisti vedno težje določajo in vodijo dosledno prostorsko politiko. Razmere na Slovenskem so v tem pogledu zaradi zgodovinskih in tudi najnovejših "tranzicijskih" sprememb še dodatno zapletene. Na prostorskem področju lahko prej pričakujemo dodatne zaplete, ker število dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje prostorskih politik, narašča. Čeprav glede na planersko tradicijo pri urejanju prostora zveni kot precej heretično, besedilo v zaključku kot najrealnejše prostorsko delovanje ponuja inkrementalistično "gnetenje in rinjenje" v zaželeni smeri.

Spatial policy, Complexity, Inter-tier adjustment, Intersectorial adjustment

The aim of the text is to present the complexity of spatial policies in developed countries. Owing to the unclear distinction between horizontal and vertical levels and the dynamic changes between tiers and departments, even specialists have problems in defining and implementing spatial policies. Because of historical and contemporary 'transitional' changes, the conditions in Slovenia are even more complex. When discussing the consequences of change on the physical reality, we can expect more complications, since the number of factors influencing spatial policies is growing. Although the tradition of physical planning would stigmatise the incrementalist method of 'muddling through', it seems to be the most realistic possibility.

Uvod

V mnogih razpravah o prostorski politiki je premalo upoštevano dejstvo, da je pojem pravzaprav zelo sestavljen, celo eklektičen in je:

a) **horizontalno strukturiran**; na državni ravni sicer obstaja matični "prostorski" resor, vendar pa imajo tudi mnogi drugi "neprostorski" resorji močen vpliv na "realno" prostorsko politiko – predvsem infrastrukturni resorji lahko nehote/hote dolgoročno prejudicirajo prostorski razvoj;

b) **vertikalno strukturiran**; kljub reformi sistema lokalne samouprave, ki je novim občinam odvzel precej formalnih pristojnosti za izvajanje samostojne prostorske politike, je lokalna občinska raven vsaj neformalno ohranila vpliv na prostorsko politiko – že zaradi teh dveh razlogov je zelo problematično govoriti o prostorski politiki, ne da bi natančneje opredelili, katere segmente imamo v mislih.

Besedilo, ki sledi, je poskus nabora raznovrstnih dejavnikov, ki vplivajo na dinamično členjenje prostorske politike. Rezultat tega je mnogim tako neprijeten eklekticizem, ki ga je dejansko težko uskladiti s predstavami o vertikalno in horizontalno logično strukturirani prostorski politiki. Ne glede na to pa skoraj ni mogoče ravnati drugače, kot da te "nesistemske" vplive na prostorsko politiko spoznavamo in jih tudi upoštevamo.

"Napetost" med nacionalnim (centralno državnim) in nižjimi nivoji (regionalnim, lokalnim) je verjetno vsakdanje stanje stvari in ne vodi nujno v konflikt. Kadar prispeva k zviševanju občutljivosti državnega aparata je lahko celo koristna, ker prispeva k večji senziбилnosti centralnih institucij za

raznovrstnosti in posebnosti regionalne oziroma lokalne ravni. Čeprav centralizma ni mogoče enostavno enačiti z nedemokracijo, pa seveda ni presenetljivo, da so avtoritarni nedemokracijski sistemi po pravilu tudi bolj centralizirani in da torej praviloma ne dopuščajo prenosa oblasti na nižje nivoje. Obratno prav tako ni mogoče enačiti decentralizacije z demokratizacijo, čeprav večina demokratičnih ureditev dopušča večjo ali manjšo prostorsko distribucijo oblastniških oziroma regulacijskih kompetenc.

Neizbežen spremljevalen pojav prostorske decentralizacije so občasne ali tudi trajne napetosti med različnimi nivoji. Prav zaradi tega je sprememba kompetenc občutljiv postopek, ki lahko za dalj časa destabilizira politične in upravljalne procedure.

Urejanje prostora oziroma prostorska politika je zelo primerno področje oziroma celo "privilegirano področje" za eskalacijo nesoglasij med centralno in lokalno "oblastjo". Vzroke je smiselno iskati v dveh smereh.

Prostor kot območje

"Tekmovanje" za nadzor (oblast) nad prostorom je bolj ali manj prikrita prioriteta konkretnost vsake oblasti. V Sloveniji pa imamo opraviti še s posebnimi razmerami, ki so pretežno posledica radikalne institucionalne reorganizacije razmerja med nacionalno in lokalno ravnijo. Kljub mnogim napovedim, da fizični prostor izgublja pomen, ni težko razumeti, da ti argumenti za novovzpostavljene lokalne oblasti niso prav prepričljivi. V naravi vsake konkretne politične elite na katerikoli ravni je težnja po pridobivanju kompetenc, tj. krepitvi moči. Tovrstno prizadevanje je v veliki meri "neod-

visno" od racionalne presoje smiselnosti delitve oblasti med lokalno in nacionalno ravni.

Vsekakor ostaja, da je fizični prostor kljub drugačnim napovedim še vedno eden osnovnih, tako rekoč arhetipskih vzvodov in motivov oblasti. Analogno je urejanje prostora oziroma prostorska politika zelo primerno področje za "razvoj" tekmovalnosti med različnimi oblastnimi nivoji oziroma območji.

V ilustracijo naj navedemo le nekatera stališča o zaželenih pristojnostih lokalnega nivoja, ki jih je zbrala raziskava Konstituiranje novih občin.

Raziskava je zajela vse nosilce najpomembnejših funkcij v novih občinah v Sloveniji, tj. župane, podžupane, predsednike in podpredsednike občinskih svetov (Kos, 1995). Ta stališča nedvoumno kažejo, kako izrazita je težnja lokalnih oblasti po večjih pristojnostih in kako širok spekter področij naj bi po mnenju nosilcev občinskih funkcij pokrivala lokalna oblast (glej preglednico 1).

Navedeni podatki močno potrjujejo zavzemanje za prenos pristojnosti na občinsko raven. Simptomatično pa je, da je ta tendenca najmočnejša prav pri urejanju prostora. Nekoliko manj "lokalistične" težnje so razvidne tudi pri razmejitvi pristojnosti med različnimi ravnimi (glej preglednico 2).

Razmejitev pristojnosti med različnimi ravnimi je klasična konfliktna točka. Tudi če vemo, da so to odgovori predstavnikov novih občinskih političnih elit, nas presejete izredno močna tendenca oziroma želja po "ukinjanju" državnih pristojnosti. Glede na gornja stališča je le oskrba z energijo nedvoumna državna pristojnost, povsod drugje je država takorekoč obsojena na "odmiranje". Ugotovitev, da tri četrtine vodilnih v novih občinah ni zadovoljnih s sedanjo razdelitvijo pristojnosti, napeljuje na sklep, da bo tudi v bodoče to eno središčnih področij ne prav tekočega dialoga med državo in obci-

nami. To vprašanje torej še dolgo ne bo umaknjeno z dnevnega reda.

Prostor kot okolje

Drugi sklop razlogov, ki ponovno povečujejo pomen prostora za lokalno oblast, se navezuje na okoljska vprašanja. Ogroženost okolja je dejansko vedno lokalna. Ne glede na vzrok oziroma izvor so okoljske posledice zaznane na neki konkretni lokaciji. Nesporno je tudi, da je občutljivost splošne in lokalnih javnosti za okoljsko problematiko v porastu in da je prav varovanje okolja ena (redkih) preostalih tem s precejšnjo mobilizacijsko močjo (več o tem v: Kos 1993, 1994, Gantar 1993. Toš 1993, Kos/Gantar 1989).

Na osnovi teh in mnogih drugih virov pa je mogoče tudi sklepati, da lokalno javno mnenje nemalokrat povsem parcialno, tj. "lokalistič-

Preglednica 1: Na katerih področjih bi bilo po vašem mnenju ustrezneje, če bi občina imela več pristojnosti?

1 – osnovno šolstvo	41.6 %
2 – predšolsko varstvo	50.8 %
3 – varstvo naravne in kulturne dediščine	62.8 %
4 – urejanje prostora	94.2 %
5 – socialna politika	51.6 %
6 – skrb za prometno infrastrukturo	68.8 %
7 – oskrba z energijo	32.2 %
8 – zdravstveno varstvo	50.2 %
9 – gospodarski razvoj	71.8 %
10 – skrb za komunalne odpadke	59.8 %
11 – oskrba s pitno vodo	71.3 %
12 – urejanje kanalizacije	69.1 %

Preglednica 2: Na kateri ravni naj bi bilo težišče pri urejanju naslednjih zadev?

	KS	občina	pokrajina	država
01 – osnovno šolstvo	0.7	43.3	11.1	44.8
02 – predšolsko varstvo	3.6	66.9	8.0	21.5
03 – varstvo naravne in kulturne dediščine	0.8	30.9	37.8	30.5
04 – urejanje prostora	1.5	77.0	18.1	3.4
05 – socialna politika	2.2	42.9	16.0	38.8
06 – skrb za prometno infrastrukturo	1.9	34.0	32.8	31.3
07 – oskrba z energijo	1.1	12.0	24.1	62.8
08 – zdravstveno varstvo	0.0	25.0	30.0	45.0
09 – gospodarski razvoj	0.4	64.4	31.2	22.0
10 – skrb za kom. odpadke	2.7	35.3	52.5	9.4
11 – oskrba s pitno vodo	3.1	58.6	33.7	4.6
12 – urejanje kanalizacije	4.7	75.1	18.3	1.9

no" pristopa k okoljskim problemom. Konflikti pri umeščanju okoljsko spornih projektov v konkretni prostor tako vse pogosteje povzročajo razcep med splošnim in lokalnim javnim mnenjem, kar velikokrat ustreza razcepu med lokalnim in nacionalnim nivojem.

Lokalna stvarnost

Lokalno odklanjanje nadlokalnih projektov odpira nekatere temeljne probleme, ki seveda niso novi. Nova je predvsem njihova intenzivnost. Zaradi mnogih razlogov, med katerimi ni najmanj pomembna dosedanja praksa odlaganja oziroma prelaganja okoljsko in s tem tudi prostorsko problematičnih zadev v manj razvita oziroma pasivna okolja, dobivajo te teme močne pospeške. Težavnost reševanja nedvomno povečuje "razpad" "tradicionalnih" hierarhij, predvsem pa nujno arbitrarno določen odnos med lokalnim (regionalnim) in nacionalnim nivojem. Na tem mestu se ne nameravamo spuščati v razpravo o ustreznosti lokalnih odzivov na okoljske izzive, temveč zgolj izpostavljam to vprašanje kot potencialen močen in stalen vir "nesporazumov" med prostorskimi politikami na različnih ravneh.

Čeprav torej v vsakem sistemu nastopajo "normalne" razlike v urejanju prostora oziroma v prostorskih politikah med različnimi nivoji, pa sodimo, da gornje "anomalije" niso slučajna posledica "ekscentričnih" novih lokalnih elit. Poseben odnos med državo in lokalnim nivojem je v Sloveniji že skoraj tradicionalen. Čeprav se morebiti sliši celo nekoliko patetično, bi lahko rekli, da ima precej globoke zgodovinske korenine.

V nadaljevanju poskušam nakazati nekatere sklope dejavnikov, ki jih je smiselno upoštevati, kadar razpravljamo o tej temi.

Nekonsolidirana institucionalna struktura

Osnovni razlog za "posebno stanje" v odnosu med centralnim državnim in lokalnim nivojem je

prav gotovo že omenjeno dejstvo, da mlada država še ni uspela konsolidirati svoje institucionalne strukture. V tem sklopu lahko kot najpomembnejši vir nestabilnosti, ki ima tudi povsem razpoznavne prostorske učinke, omenimo reformo lokalne samouprave. Obstoječe občinske meje so po oceni občinskih voditeljev še vedno "precej nemirne" in še zdaleč niso stabilizirane. V številnih občinah se še vedno pojavljajo bolj ali manj močno podprte pobude za spremembo občinskih meja (Kos, 1995:12). Ta, gotovo premalo premišljena, z napačnimi prioriteta mi prehitro izvedena administrativna operacija je nedvomno zelo grobo posegla v razmerje med centrom in lokalnimi enotami. Upoštevati je treba predvsem, da se je z novim Zakonom o lokalni samoupravi skupaj s teritorialnim preoblikovanjem zgodil obsežen prenos občinskih, tj. lokalnih pristojnosti na državno raven.

Mednivojske nejasnosti in nedorečenosti

Zaradi nedorečenosti te reforme ostaja odprt tudi formalno institucionalni položaj in dejanska vloga nekaterih "ostankov" prejšnje ureditve, kar ima tudi "prostorske" učinke. V mislih imamo npr. krajevne skupnosti, ki so ponekje še vedno precej aktivne in se krčevito borijo za obstanek. Zaradi tega poskušajo izvajati poudarjeno "avtonomno" (prostorsko) politiko. V ta sklop sodijo tudi prizadevanja in pobude za nastanek novih občin, še pomembnejše je odprto vprašanje "vmesnega nivoja", tj. neobstoja pokrajin oziroma priprave na ustanavljanje pokrajin. To vprašanje že vse od sprejetja nove ustave nekako "visi" v zraku. Realno pa je "regionalna" komponenta prostorske politike že ves čas prisotna, čeprav ni institucionalizirana.

Lokalistično strankarstvo

Tudi samo dejstvo, da strankarska politika nima prav dolge tradicije, prispeva k nastajanju neuskaljenih lokalnih "prostorskih politik" ali vsaj divergentnih prostorskih usmeritev na lokalni ravni. V

tem kontekstu je pomembna konstelacija strankarskih razmerij oziroma vprašanje, ali se razporeditev politične moči na lokalni ravni ujema s razporeditvijo politične moči na nacionalni ravni. Morebitne divergence v prostorskih politikah med "centrom in periferijo" so seveda verjetnejše, če so razmerja političnih barv na teh dveh nivojih različna.

Tradicionalna decentraliziranost Slovenije

Domnevati je mogoče, da na nastanjanje različnih prostorskih politik vpliva tudi tradicionalna oziroma zgodovinsko pogojena "decentraliziranost" slovenskega prostora. Ob upoštevanju nekaterih posebnosti je mogoče tudi za pretekli sistem ugotoviti, da je bil pri upravljanju s prostorom precej decentraliziran oziroma celo da je bil policentričen vsaj nekaj časa vodilna prostorska politika. Kljub precej razširjeni "družbeni amneziji" so učinki te, kar nekaj časa trajajoče usmeritve še prisotni in skupaj s tradicionalnimi in nekaterimi postmodernističnimi oziroma postsocialističnimi dejavniki povzročajo sinergijo v smeri decentralizacije. V ta sklop spadajo tudi stanovanjske prioritete, ki močno podpirajo razpršeno gradnjo.

Raznolikost fizičnega prostora

Raznovrstnost prostorskih politik nekako naravno podpira tudi dejanska raznolikost slovenskega prostora. Štirje osnovni prostorski tipi in dodatne podvrste diferenciranja fizičnega prostora generirajo raznovrstnost prostorskih in korelativnih družbenih pojavov, od arhitekturne tipike, poselitve, rabe prostora do težje opisljivih družbeno prostorskih identitet. Tolikšna raznovrstnost nedvomno povečuje težavnost monocentričnega urejanja, planiranja oziroma koordiniranja prostorskega dogajanja. Seveda moderna država oziroma državna uprava lahko obvladuje precejšnjo raznovrstnost, opozarjamo le na dejansko "nadpovprečno" heterogenost slovenskega prostora, ki samodejno spodbuja različne lokalne in regionalne identi-

tete in generira tudi različne prostorske politike ali vsaj usmeritve.

Neenakomerna razvitost

V ta sklop izvorov različnih prostorskih politik sodijo tudi velike razvojne prostorske razlike. Sodi mo, da je to vprašanje trenutno nekoliko podcenjeno, da pa se bo s "konsolidacijo" centralnih državnih institucij pomen tega vprašanja povečal. Predvidoma se bodo razlike med razvitimi in nerazvitimi in ustrezne razlike v prostorskih politikah pokazale predvsem na okoljskem polju. Predvideti pa je mogoče tudi zaplete zaradi razlik med klasično razvojnimi modernizacijskimi pristopi, ki so okoljsko manj senzibilni, in pogojno rečeno "postmodernimi" razvojnimi pristopi, ki bistveno bolj cenijo okoljske prostorske kvalitete.

Slaba komunikacijska oziroma prometna povezanost

Posebej močen vir različnih "prostorskih politik" je slaba komunikacijska oziroma prometna povezanost državnega prostora. Ta vidik posebej izpostavljamo, ker so prav razlike v "prometni politiki" med centralnim in lokalnim nivojem zelo manifestne in jih lahko pogosto spremljamo v množičnih medijih. Nekajkrat se je tudi že zgodilo, da so 'lokalne politike' dejansko vplivale na 'nacionalno', npr. pri določanju nacionalnih prometnih prioritet. Zaradi izrazite "avtomobilčnosti" Slovencev je predvsem modernizacija cestne infrastrukture motivacija za uveljavljanje različnih prometnih oziroma prostorskih politik.

Čezmejni vplivi

Omeniti pa velja tudi nadnacionalno razsežnost oziroma vsaj čezmejne vplive, ki verjetno vplivajo že sedaj, z omilitvijo mejnega nadzora pa bodo še bolj neposredno vplivale na slovensko nacionalno, tj. državno prostorsko politiko. Dejstvo, da je naše državno ozemlje v neposredni bližini obkroženo z večjimi in manjšimi urbanih središči, je nedvomno treba upoštevati pri analizi de-

javnikov, ki vplivajo na pojavljanje in učinkovanje različnih prostorskih politik; še posebej ker so ti centri v zgodovini že opravljali vlogo gravitacijskih in političnih središč za dele sedanjega državnega ozemlja. Prav gotovo pa že sedaj na nas vpliva tudi prostorska politika največje in najvplivnejše evropske grupacije, tj. Evropske unije. Tudi te okoliščine nedvomno krepijo centralizacijski instinkt in s tem tudi nasprotne lokalistične odzive.

"Neformalna" politična in pravna kultura

Nenazadnje na raznovrstnost prostorskih politik vpliva tudi svojevrstna politična kultura, ki še vedno goji tradicijo neformalnega in tudi nelegalnega poseganja v prostor. Na individualni ravni se kaže v obliki težko obvladljivih nelegalnih posegov v prostor, na lokalni (tj. občinski) ravni pa se tovrstna spontanost kaže kot "instinktivno" nasprotovanje državnim, tj. formalnim posegom v prostor oziroma nasprotovanje časovno in proceduralno precej zahtevnim legalizacijskim postopkom. Na "neformalnost" prostorskih posegov pa na lokalni ravni prav gotovo vpliva tudi dejstvo, da je v majhnem lokalnem okolju še težje kot na državni ravni dosledno vzdrževati formalno korektno legalizacijske procedure.



Poleg teh "specifičnih" pogojev pa je treba seveda upoštevati še druge univerzalne dejavnike, ki vplivajo na nastajanje raznih "prostorskih politik". Predvsem velja omeniti podjetniške (kapitalske) intervencije, ki lahko na lokalni ravni bolj neposredno oziroma močneje vplivajo na prostorske pogoje za ureničevanje svojih interesov. Ponekje pomembno vlogo igrajo t.i. "nevladne skupine" oziroma civilno družbena gibanja. Med univerzalne dejavnike pa spada tudi že omenjeni "novi lokalizem", tj. pojav, ki v Sloveniji dejansko niti ni nov.

Zaradi vseh teh posebnih okoliščin in zaradi številnih korenitih sprememb in zaradi tega, ker proces konsolidiranja prostorsko upravne strukture očitno še ni zaključen, res ni težko razumeti prizadevanj mnogih lokalnih elit za okrepitev oziroma "revitalizacijo" pristojnosti lokalnega nivoja. Pri tem se ne spuščamo v presojo, v kolikšni meri so takšna prizadevanja upravičena ali ne. Na osnovi teh ugotovitev zgolj predvidevamo, da bodo "spontano" nastajale lokalne prostorske politike, ki ne bodo povsem (ali pa sploh ne) usklajene z matično usklajevalno institucijo na nacionalni ravni. Ta trend bo krepil tudi splošnejši pojav, ki je dobil oznako "novi lokalizem" (Strassoldo, 1994).

Seveda z gornjim naštevanjem nismo izčrpali vseh dejavnikov, ki vplivajo na nekonsistentnosti in podvajanja prostorskih politik, ki dejansko preprečujejo implementacijo tudi legalnih in legitimnih prostorsko političnih strategij in usmeritev. Besedilo je zgolj poskus ponazoritve številnih in raznorodnih vplivov, ki neizbežno povzročajo večje ali manjše digresije, le-te pa povzročajo frustracije urejevalcem prostora. Bistveno je zavedanje, da še tako konsistentna prostorska politika v procesu členjenja neizbežno odstopa od zamišljenega modela. Največkrat to dejansko pomeni, da je smiselno opustiti idealnotipske predstave in se sprijazniti z inkrementalističnim gnetenjem in rinjenjem.

V angleški literaturi se je uveljavil izraz "muddling through" (Dror, 1967) v zamišljeno oziroma zaželeno smer. To je vsekakor lahko zelo težavno početje, vendar pa zaradi množenja dejavnikov, ki vplivajo na členjenje in drobljenje prostorske politike, že sedaj skoraj ni druge možnosti, še manj pa jih bo v prihodnje.

Dr. doc. Drago Kos, dipl. soc, Fakulteta za družbene vede Ljubljana

Viri in literatura

- Dror, Y.: Muddling through science or inertia, *Public Administration Review*, 24, 1967, str. 1537.
- Dunn, N. William: *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs 1981.
- Faludi, Andreas: *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford 1973..
- Fisher, David W.: On the Problem of Measuring Environmental Costs and Benefits, v: *Social Science Information* 13 (2), 1974.
- Gantar, Pavel: *Sociološka kritika teorij planiranja*, FDV, Ljubljana 1993.
- Gantar, Pavel in Kos, Drago: *Problemi socialne in prostorske strukture Krajevne skupnosti Rakova Jelša*, FSPN, Ljubljana 1989.
- Giddens, Anthony: *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Hall, Peter: *Urban and Regional Planning*, Routledge, London 1992.
- Ham, C. in Hill M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester, New York 1993.
- Hill, Michael: *The Policy Process*, Harvester, Hertfordshire 1993.
- Hogwood in Gunn: *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford 1984.
- Kos, Drago: *Racionalnost neformalnih prostorov*, FDV, Ljubljana 1993.
- Kos, Drago: *Konstituiranje novih občin: uvajanje lokalne samouprave, (raziskovalno poročilo) FDV/IDV, Ljubljana 1995.*
- Kos, Drago: *Transitional Informal/Formal Cohabitation, v: Reconciling Economy and Society*, OECD, Paris 1996.
- Lichfield, Nathaniel: *Community Impact Evaluation*, UCL Press, London 1996.
- Lipavec, A.: *Evalvacijske študije: definicija, pristopi in modeli*, v: IB 6/7, Ljubljana 1995.
- Parsons, Wayne: *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edgar Elgar, Aldershot 1995.
- Strassoldo, Raimondo: *Il radici del localismo*, Udine 1994.
- Šmidovnik, Janez: *Lokalna samouprava*, CZ, Ljubljana 1995.
- Willke, Helmut: *Sistemska teorija razvitih družb*, FDV, Ljubljana 1993.