

Kaliopa DIMITROVSKA ANDREWS

Procesi urbanizacije v Sloveniji in posledice na urbana omrežja

1. Uvod

Sodobne spremembe v smeri globalizacije in liberalne ekonomije, hiter razvoj komunikacijske in informacijske tehnologije, razvoj urbanega sistema Evropske unije, naraščajoča konkurenčnost med mesti, procesi politično-gospodarskih transformacij, demokratizacija družbe, naraščajoča ekološka osveščenost in nove strokovne paradigme so le nekateri od vzrokov, ki pogojujejo spremembe v procesu urbanizacije Slovenije. Kompleksnost teh procesov zahteva kontinuirano spremljanje, preučevanje in usmerjanje urbanega razvoja tako na nacionalni (interurbani), kot na lokalni (intraurbani) ravni. Prispevek povzema pomembnejše izsledke raziskav s področja urbanizacije Slovenije in na primeru razvoja mest Ljubljane in Domžal prikazuje nujnost medobčinskega – mrežnega sodelovanja ter postavljanja planskih prioritete za različne ravni prostorskega planiranja.

1.1 Trendi in spremembe v sistemu urbanizacije EU in Slovenije

Stabilnost političnih struktur in vedenjskih vzorcev prebivalstva ter naraščajoča zavest o zaščiti okolja, naravnih in zgodovinsko-kulturnih vrednot tvorijo ogrodje načrtovanja urbanega razvoja v Evropi po 1990. letu. Obstoječi urbani sistem, ki je iz razvojne faze dezurbanizacije prešel v fazo reurbanizacije, po napovedih strokovnjakov ne bo doživel večjih sprememb. V Evropi bo pod vplivom sodobnih celinskih in državnih (regionalnih) trendov razvoja postal še bolj izrazit (Kunzmann, Wegener, 1991):

1. Na evropski ravni lahko pričakujemo, da bosta skupni evrop-

ski trg in razvoj omrežja hitrega transporta povzročila tehnološke in strukturno-ekonomske spremembe urbanega sistema. Spremembe bodo nastajale tudi pod vplivom novejših geopolitičnih sprememb oziroma sprememb družbenopolitičnega konteksta razvoja držav vzhodne Evrope. Ključni problemi, katere je treba upoštevati v politikah urbanega razvoja na tej ravni, so: nadvlada večjih mest, polarizacija glede na »hitro«
infrastrukturno omrežje, nova hierarhija mest Evrope »brez meja«, pritisk na mesta vstopnega značaja (gateway cities), spremembe gospodarskih tokov iz smeri S-J v smer V-Z, vloga/nazadovanje mest na obrobju Evropske unije.

2. Na državni/regijski ravni je pričakovati spremembe v urbanem sistemu predvsem v obmejnih območjih in pasovih glavnih komunikacijskih koridorjev. Ključna vprašanja bodo obravnavala možnosti razvoja naselij na državni periferiji za turizem in sekundarna bivališča, nadaljnje propadanje industrijskih mest, pristanišč in vojaških baz, vpliv novih tehnologij ter probleme primestne (urbano-ruralni pasovi) in nenadzorovane (neplanirane) urbanizacije.

3. Kako se bodo omenjeni trendi odražali na lokalni urbani ravni v fizični strukturi ter tehnični in družbeni infrastrukturi, bo odvisno predvsem od uspešnosti planiranja razvoja urbanih oblik, obnove urbane infrastrukture in storitev, reševanja problemov urbane revščine (brezdomstva), organizacije trga zemljišč, učinkovitosti mestnega in primestnega prevoza ter zagotavljanja kakovosti okolja.

*Domžale Evropska unija
Ljubljana Slovenija Urbanizacija
Urbano omrežje Urbana regija*

V prispevku so prikazani procesi spreminjanj struktur naselbinskih sistemov Evrope in Slovenije. Predpostavke, ki jih je potrebno upoštevati kot izhodišča razvoja urbanega sistema sledijo posameznim ravnam diskurza, od evropske prek državne ali regijske ravni do lokalne. Tako je tudi usmerjanje urbanizacije različno za različne ravni. Prikazana sta dva primera usmerjanja procesov urbanizacije na lokalni ravni, za ljubljansko funkcionalno urbano regijo in občino Domžale. Prispevek zaključuje razmišljanja o ukrepih in instrumentih izvajanja politik urbanega razvoja.

*Domžale European union
Ljubljana Slovenia Urbanisation
Urban network Urban region*

The article presents processes of changes in the structure of settlement systems in Europe and Slovenia. Hypotheses that have to be given adequate respect as starting points in the development of the urban system follow particular levels of discourse, from the European and national, regional level to the local level. Thus directing urbanisation is different on different levels. Two examples of directing urbanisation processes on the local level are presented, for the functional urban region of Ljubljana and the municipality of Domžale. In conclusion ideas about measures and instruments for achieving urban development policies are shown.

Večino omenjenih trendov v Sloveniji poznamo oziroma bodo tudi v prihodnje vplivali na razvoj urbanega sistema Slovenije. Ta, še bolj pa urbani vzorec, bo še vedno pod močnim vplivom dejavnikov, ki so značilni za obdobje politično/družbenogospodarske tranzicije, kot so: privatizacija in denacionalizacija stanovanj in stavbnih zemljišč, pojav tržnih sil in zasebnega lastništva zemljišč, socialna diferenciacija, preobrazba lokalne samouprave in reorganizacija državne uprave.

2. Predpostavke, ki jih je potrebno upoštevati kot izhodišča razvoja urbanega sistema Slovenije

2.1 Evropska raven

Uresničevanje ciljev politike prostorskega razvoja Evrope (Principles for European Spatial Development Policy, Bonn, 1995) za Slovenijo pomeni:

- zmerno koncentracijo urbanizacije:
 - strukturirano omrežje urbanih centrov, ki omogoča sinergijske učinke ekonomskega in infrastrukturnega razvoja,
 - pospeševanje endogenega razvojnega potenciala na lokalni ravni;
- prostorsko integracijo transportnih in telekomunikacijskih koridorjev;
- zaščito visoke stopnje biološke raznovrstnosti slovenske krajine (20 % ozemlja Slovenije).

Uravnoteženi policentrični urbani sistem Evrope, kot ga definira prostorska politika, sloni na omrežju urbanega sodelovanja na evropski, meddržavni in regionalni ravni, pri čemer je tekmovanje mest kombinirano s funkcionalnim dopolnjevanjem.

Pri zasnovi urbanega sistema Slovenije je predvsem pomembno ugotoviti, kako se bodo posamez-

ni urbani centri »umeščali« v ta omrežja, in opredeliti:

- vlogo Ljubljane v omrežju evropskih mest,
- vlogo Ljubljane in Maribora v omrežju srednjeevropskih mest,
- vlogo somestja Piran-Izola-Koper v omrežju mediteranskih mest,
- vlogo Kopra v omrežju severno-jadranskih pristanišč.

Predvsem bo treba poudariti konkurenčne prednosti slovenskih mest glede na: kakovost okolja, podobe – imidža, dostopnosti, varnosti in kulturne ponudbe kot pogojev za uspešno gospodarstvo in vitalnost postindustrijskega mesta (Roger & Fisher, 1992; Tibbalds, 1992). V omrežju evropskih mest bo treba preučiti njihovo vlogo glede kulturnega in konferenčnega turizma.

V Sloveniji razen Ljubljane in Maribora ni regionalnih centrov »evropskega regionalnega značaja«. Velik del ozemlja Slovenije je v gravitacijskem območju tujih regionalnih centrov, kot so Trst, Gorica/Udine, Zagreb, Reka. Temu navkljub smo v teh območjih uspeli razviti nadomestne centre, kot so npr. Koper, Nova Gorica, Novo mesto. Vlogo teh in ostalih regionalnih središč urbanega sistema Slovenije pa bo potrebno ponovno definirati v smislu evropskega povezovanja nacionalnih in regionalnih sistemov oziroma omrežij naselij.

2.2 Državna/regijska raven

V Sloveniji, enako kot v Evropi lahko pričakujemo spremembe v urbanem sistemu predvsem v obmejnih območjih (npr. meja s Hrvaško, Madžarsko) in pasovih glavnih komunikacijskih koridorjev – prometnega križa, kjer bo dokončan avtocestni sistem prispeval k večji mobilnosti prebivalcev.

Ključno vprašanje v razvoju urbanizacije Slovenije bo reševanje problema primestne in nenadzorovane gradnje. Suburbana naselja predvsem stanovanjske, razpršene gradnje so v obmestjih razvrednotila identitete starih vasi,

pa tudi v veliki meri krajinske pej-saže. V obmestni prostor se vedno bolj selijo industrijske in komunalne dejavnosti, ki dodatno onesnažujejo/obremenjujejo okolje oziroma prostor, ki naj bi bil (vsaj pri večjih naseljih), namenjen predvsem rekreaciji in pristočnim dejavnostim.

Tudi v Sloveniji je zelo resen problem propadanje tradicionalnih industrijskih in rudarskih mest. Lahko pričakujemo nadaljevanje tega procesa, ki je že zajel večji del Slovenije (npr. Jesenice, Trbovlje, Ravne, Maribor), kar bo močno vplivalo na obstoj in rast družbene (socialno-kulturne) infrastrukture v posameznih urbanih aglomeracijah/območjih.

2.3 Lokalna raven

Razvoj urbanega sistema na lokalni ravni bo odvisen predvsem od uspešnosti reševanja zahtev spremenjenih vzorcev proizvodnje in organizacije dela, distribucije in porabe, komunikacije in mobilnosti. Osnovne aktivnosti za izboljšanje urbanega okolja bodo usmerjene v:

- razvoj fizičnih struktur mesta (urbanistično planiranje, urbani transport, varovanje kulturne dediščine in narave v mestih);
- zmanjševanje vpliva urbanih aktivnosti na okolje (urbana industrija, urbana energetika, komunalna infrastruktura, upravljanje z odpadki).

Zahtevale bodo sodelovanje lokalnih skupnosti, predvsem dobro informiranje, medregionalno sodelovanje in skupne socialne programe (npr. socialno integracijo, programe zaposlitve, socialna stanovanja).

3. Usmerjanje procesa urbanizacije na nacionalni ravni

S pomočjo interurbane analize, ki preučuje strukturiranje omrežij urbanih centrov na nacionalni ravni, in upoštevajoč priporočila prostor-

ske politike EU, so bili oblikovani scenariji razvoja poselitve in politike za njihovo uresničevanje. Na osnovi vrednotenja alternativnih scenarijev poselitve (scenarij pospešene tehnološke modernizacije, scenarij policentričnega razvoja in scenarij razpršene poselitve) ugotavljamo, da je potrebno modelu regionalnega uravnoveženega razvoja dati vso prednost (Dimitrovska Andrews in dr., 1996, str. 75).

Scenarij policentričnega razvoja, ki sicer v največji meri zagotavlja uresničitev že večkrat sprejetih ciljev, v prihodnjih petih do desetih letih ni uresničljiv, ker daje strategija gospodarskega razvoja prednost tehnološki modernizaciji gospodarstva in nekaterim sistemom gospodarske infrastrukture (avtoceste in telekomunikacije), (Dimitrovska in dr., 1996, str. 72).

Ugotavljamo, da danes v Sloveniji povsem prevladujejo elementi pasivne prostorske politike oziroma upravne regulacije in da skoraj ne poznamo elementov aktivne pro-

Ilustracija navedenih dejstev, povzetih po uradnih dokumentih, kaže na sedanjno utesnenost oziroma pomanjkanje finančnih virov za aktivno prostorsko politiko:

- Na področju zmanjševanja regionalnih razlik so bile regionalne razvojne spodbude v Sloveniji leta 1993 od 4 do 6-krat manjše kot v Grčiji, na Irskem in na Portugalskem.
- Delež sredstev, ki jih v Sloveniji namenjamo za okoljevarstvene namene, je po ocenah v strategiji gospodarskega razvoja trikrat manjši od sredstev, ki so potrebna za nujne posege na tem področju.
- Sredstva, ki so v nacionalnem stanovanjskem programu opredeljena za neprofitno gradnjo, so približno 10-krat višja od sredstev, ki so bila z republiškim proračunom dodeljena v letu 1996 Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije.
- Občina naj bi zagotovila neprofitnim stanovanjskim organizacijam opremljena stavbna zemljišča, občine pa so jih morale vrniti Republiškem kmetijskemu skladu; kmetijska zemljišča za potrebe neprofitne stanovanjske gradnje lahko po novem zakonu o kmetijskih zemljiščih pridobivajo kot šesti od sedmih upravičencev do predkupne pravice.
- Po naši oceni stroški sanacije odvajanja in čiščenja odpadnih snovi razpršene poselitve predstavljajo 2,5 % bruto domačega proizvoda iz leta 1995; vse investicije v komunalne objekte pa so leta 1994 znašale le 0,48 % bruto domačega proizvoda!
- Država ne ustvarja pogojev za povečanje tujih naložb; obseg tujih razvojnih investicij v Sloveniji (FDI/98: USD2,5 bn) močno zaostaja v primerjavi z drugimi pridruženimi članicami EU (npr. Madžarska FDI/98: USD22,5 bn; Poljska FDI/98: USD26,6 bn; Češka FDI/98: USD7,6 bn).

• **3-stopenjsko hierarhijo razvojnih osi**

- razvojne osi državnega pomena,
- razvojne osi regionalnega pomena,
- razvojne osi lokalnega pomena.

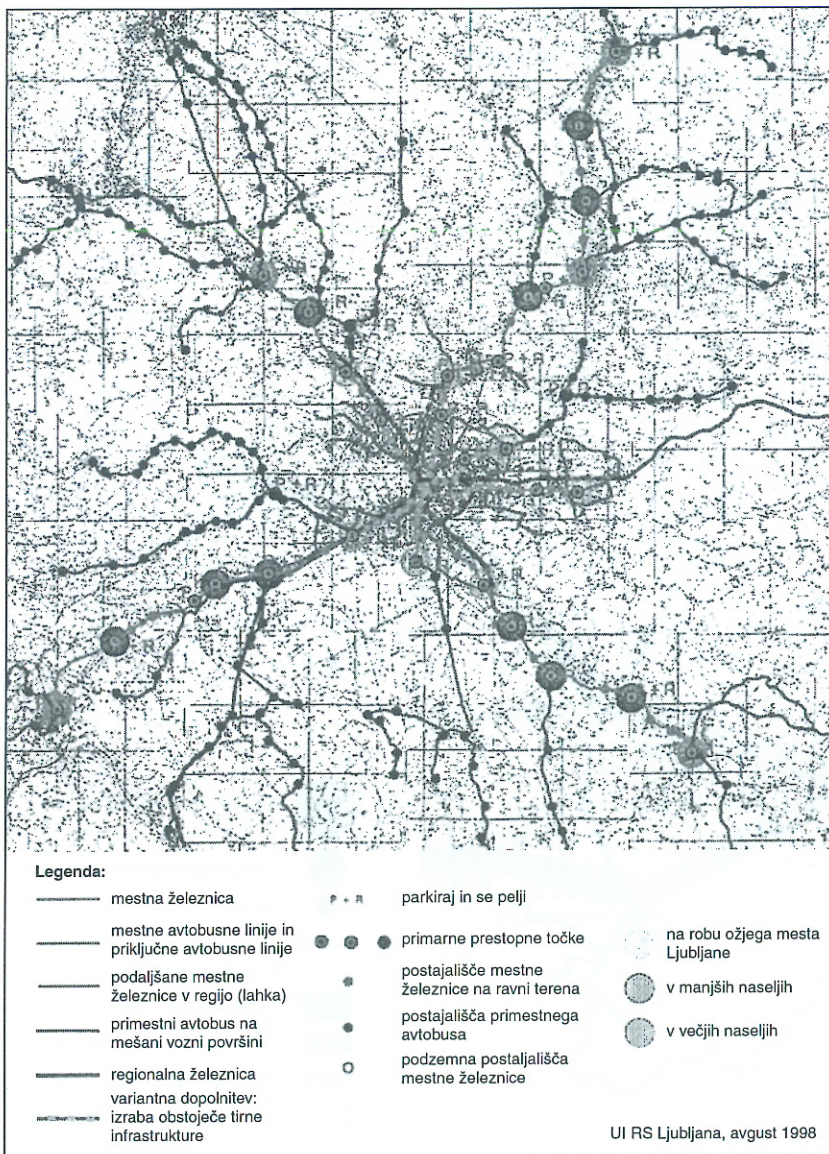
Obenem ugotavljamo, da je za napovedovanje razvojnih možnosti določenega območja, regije premalo, če upoštevamo samo merljive statistične podatke. Spremljati moramo celovite spremembe v regiji oziroma posameznih prostorskih območjih (npr. vzdolž koridorjev prometnega križa, znotraj gravitacijskih funkcionalnih urbanih območij/regij razvojnih

središč, znotraj območij mrežnega delovanja/razvojnih osi posameznih naselij).

Slovenija nima »dovolj« velikih mest, ki bi lahko bili generatorji razvoja na državni ravni ali v okviru posameznih regij (Dimitrovska Andrews in dr., 1995–98). Zato je nujno povezovanje posebnih mest na makro ravni (npr. regije) in tudi na mikro ravni (npr. funkcionalne urbane regije večjih mest). Glede na sedanjo regijsko strukturo mest v Sloveniji je njihovo povezovanje mogoče identificirati z teoretičnimi modeli trajnostnih mest (Frey, 1999, str. 37–69) kot so: zvezdasta/krakasta mesta (mesta v ljubljanski urbani regiji), linearna mesta (primorska mesta Koper, Izola in Piran), regionalna mesta v policentrični mreži (Slovenj Gradec, Dravograd, Ravne na Koroškem).

4. Usmerjanje procesov urbanizacije na lokalni ravni: primer funkcionalne urbane regije Ljubljane

Razvoj urbanih struktur na lokalni ravni (intraurbana analiza) je prikazan na osnovi pregleda pomembnejših teoretskih virov in podrobni analizi vzorčnega primera ljubljanske urbane regije (Dimitrovska Andrews in dr., 1997, 7. faza)¹. Oblikovano metodološko ogrodje, primerno za analizo razvoja urbanih struktur, smo preizkusili na primeru Ljubljane. Preučevali smo tradicionalno petstopenjsko členitev ljubljanske aglomeracije po posameznih celotah in medsebojnih pasovih (mestno jedro – *core*, Mestna občina Ljubljana (MOL) – *hard ring*, širše mestno območje – *soft ring*, gravitacijsko funkcionalno območje mesta – *functional urban region*, metropolitansko območje). Socialnoekonomske kazalce razvoja smo analizirali po posameznih obdobjih, pa tudi po njihovi fizični pojavnosti v prostoru, predvsem vzorce spremembe urbane rabe in strukture pozidave. Pri analizi razvoja urbanih struktur ljubljanske urba-



Slika 2: Ljubljana – nova infrastrukturna razmerja

ne regije smo uporabili koncept geografskih informacijskih sistemov (GIS). Osnovni pristop zajemlja urbana območja je slonel na uporabi ekranske vektorizacije iz skenogramov topografskih kart iz obdobja 1952, 1975 in 1995 v merilu 1 : 25.000.

4.1 Metodološko ogrodje izbora lokacij za usmerjanje urbanizacije

Na osnovi raziskav smo dopolnili teoretično nastavljeno metodološko ogrodje izbora lokacij urbane razvoja oziroma usmerjanja urbanizacije na lokalni ravni, primerne za uporabo v slovenski planerski praksi (Dimitrovska Andrews in dr., 1997, str. 15–26). To opredeljuje posamezne korake oziroma analize:

- analizo naravnih danosti in oceno/določitev naravnih/okoljskih determinant,
- analizo razvoja urbanih struktur:
- analizo in opredelitev tipologije središč,
- analizo in oceno oskrbe z javnim prevozom,
- analizo in oceno intenzitete gradnje, vključno s primerno tipologijo stanovanj.

Rezultat uporabe tega metodološkega ogrodja na primeru ljubljanske funkcionalne regije je predlog zgostitvenega decentraliziranega poselitvenega modela, ki poudarja potrebo po večjem številu manjših središč s celotno oskrbo ob trasi javnega transporta.

Pri oblikovanju novih oziroma dopoljenih središč smo poleg naravnih danosti prostora (sprejemljivosti okolja) upoštevali obstoječo pozidavo in navezave na že obstoječe centralne površine manjših predmestnih naselij. Nova oziroma dopolnjena središča so osrednji del zgostitve razpršene poselitve; naselja okrog njih so oblikovana kot avtonomne enote v merilu pešca, v katerem se funkcije mešajo in prepletajo. V tem okviru se pojavijo tudi novi zaposlitveni programi in nove stanovanjske površine. Osrednja hrbtenica takega modela (koncen-

trirana decentralizacija), ki naj bi vplival na zmanjšano rabo osebnega avtomobila, je javni prevoz. Za njegovo kakovostno delovanje pa je nujno celostno reševanje regionalnega prometnega omrežja. Raziskava daje predlog zasnove poselitve v funkcionalni urbani regiji Ljubljane, ki sloni na oblikovanju hierarhične tipologije središč zgostitve. Za vzorčni primer zgostitvenega središča je bila izbrana Škofljica, za katero je bil narejen zazidalni preizkus s programsko shemo.

4.2 Rast in spremembe urbanega tkiva

Ena izmed ugotovitev raziskave je bila, da je še vedno najbolj pomembno večino potreb Ljubljane reševati s posegi dogradnje, reurbanizacije, preнове ali revitalizacije na območju mestne občine in znotraj mestne obvoznice.

V povojnem razvoju Ljubljane lahko zasledimo vse značilne oblike rasti in sprememb urbanega tkiva:

- urbana rast na novih površinah, značilna za obdobje od 1960 do 1985,
- urbana rast z zapolnitvijo obstoječe urbane zgradbe, predvsem na zemljiščih manjših gostot naseljenosti, značilna za vsa obdobja, toda najbolj do leta 1960 in po letu 1985,
- urbana rast z nadomestno gradnjo oziroma rušenjem in reurbanizacijo določenih mestnih predelov (npr. industrijske cone, vojašnice ipd.) po letu 1985, najbolj značilna je za obdobje po letu 1991,
- urbana rast »satelitskega« značaja, predvsem razvoj novih primestnih naselij stanovanjske gradnje (»spalna naselja«) v bližnjih občinah (predvsem Vrhnika, Domžale in Grosuplje), najbolj značilna v obdobju 1986 do 1995.

Zazidane površine v ljubljanski funkcionalni regiji so se od 1.654 ha leta 1952 povečale na 5.756 ha leta 1995, torej za več kot trikrat. Največja rast je bila v obdobju od leta 1952 do leta 1975. Iz tega obdobja je približno 53 %

vseh zazidanih površin. Po letu 1975 je urbana rast na območju Mestne občine Ljubljana (MOL) relativno manjša (le 15 % vseh urbaniziranih površin je iz obdobja 1975 do 1995) kot v urbaniziranih krakih občin Domžale, Vrhnika in Grosuplje, kjer je od 24 do 28 % vseh urbaniziranih površin iz obdobja 1975 do 1995.

Podatki o zastopanosti posameznih kategorij urbane rabe so primerljivi s primeri iz tujine (Kivell, 1993:67). Tako je:

- stanovanjska raba zastopana 55 % (67-84 % v primestnih občinah Domžale, Vrhnika, Grosuplje),
- industrijska raba doseže 15 % (6-12 % v primestnih občinah),
- centralne dejavnosti celo nekoliko več - 10 %, kar je razumljivo glede na to, da je Ljubljana državno središče (3-4 % v primestnih občinah).

V času urbane ekspanzije med 1967-1977 se je urbana raba površin v Evropi povečala za 50 %. Ekspanzija oziroma porast zazidanih površin Ljubljane na območju GUP-a v letih od 1964 do 1989 pa je bila 80 % (!) pri tem, da se je stanovanjska raba v istem obdobju povečala za 140 %.

Trendi sprememb urbane rabe v zahodnoevropskih mestih (Kivell, 1993) so značilni tudi za Ljubljano:

- rast urbanega roba ali suburbanizacija,
- prenova središčnih mestnih območij,
- rast infrastrukture, posebno prometa,
- rast in nazadovanje posameznih nukleusov (urbanih jeder) kot so npr. relokacija/premestitev industrije iz mestnih središč ali rast institucionalnih, predvsem trgovskih in rekreacijskih centrov v predmestjih.

Sprememba urbanih vzorcev, kot ugotavlja več avtorjev, je bolj rezultat prestrukturiranja urbanih aktivnosti in socialnih sprememb kot same demografske rasti, značilne tudi za novejši razvoj Ljubljane, še posebej po letu 1991.

5. Razvoj urbanih struktur v ljubljanski urbani regiji na primeru Domžal²

Območje Domžal ima že od nekdanj vlogo agrarnega zaledja Ljubljane, težišče njene pokrajine je zato sprva v njenem severnem delu. Med agrarnimi vasicami je v zgodnem obdobju najvplivnejši Mengeš (trg). Po zgraditvi železniške proge in pod vplivom industrializacijskih trendov v povojnem obdobju ga v prostoru funkcionalno nadomestijo Domžale. Danes postaja vedno močnejši in vplivnejši Trzin. Ostale vasice so skozi zgodovino ostale več ali manj agrarne in so se razvijale v senci omenjenih krajev.

5.1 Prostorski in gospodarski razvoj

Poleg agrarne pridelave se je sprva razvijalo furmanstvo, kasneje pa so Tirolci prinesli, in v prostoru uspešno razvili slamnikarsko obrt. Večje spremembe je povzročila industrializacija. V prvem povojnem obdobju je bilo območje deležno tako industrializacijskih kot deagrariacijskih procesov. Prvi so se odrazili v ustanavljanju industrijskih obratov in njihovem pršenju v agrarnem prostoru. Množica novih delovnih mest in nedobičkonosni zaslužek v kmetijstvu sta povzročila prestrukturiranje prebivalstva in deagrariacijo področja, s tem pa nastanek in vzpon Domžal. Kljub prioritiziranju industrije v prvem obdobju je področje zaradi ugodne naravne lege v plodni ravnici reke uspelo obdržati agraren značaj. Vsi procesi so bili zaradi ugodnejših naravnih danosti koncentrirani na severnem delu območja. Južni del je ostal v tem obdobju zaradi množice omejitvenih dejavnikov in robne lege popolnoma nezanimiv, skoraj nedotaknjen, zato je ohranil svojo podobo.

Poselitev je ohranila usmerjenost h komunikacijam, nova tipologija stavb pa je bila vnešena za delav-

ce industrijskih obratov. Socialnodemografska struktura v teh naseljih je zato tudi razdeljena.

Kasnejši razmah obrti, ki je v tem območju v primerjavi z ostalo Slovenijo zgoden in močan, je povzročil nadaljnje prestrukturiranje obstoječih kmetij. Posledice so predvsem nelegalna gradnja v sadovnjakih in vrtovih, gostenje vasi in njihova nadaljnja preobrazba. Tipičen rezultat tega obdobja so Domžale, ki so hitro, nenadzorovano razrasla urbana tvorba, ki se je zaradi neurejene urbanistične regulative in nezanimanja države za ohranjanje kmetijskih površin razrasla na polja v svoji okolici. Vedno bolj zanimiv za poseljevanje postaja do sedaj nezanimiv južni del območja predvsem zaradi bližine glavnega mesta in zgraditve avtoceste ter prijetnega in ohranjenega naravnega agrarnega ambiena. Poleg želje po vaškem ambientu, stiku z naravo, nadstandardnih parcelah so vzroki za selitev lahko tudi podedovana zemlja in/ali cenejša gradnja.

Danes, ko prevladuje zasebna pobuda in so v tem prostoru v skladu s svetovnimi trendi prisotna močna suburbanizacijska gibanja, smo zopet priča tvorjenju samostojnih enot, v večini ločenih od vaškega prostora, ki kažejo novo usmerjenost in močnejši vpliv ljubljanskega območja. Gradijo se suburbana naselja in kombinirajo mala podjetja z bivalnim prostorom (Trzin). Družbene spremembe v tem področju povzročijo prestrukturiranje in močno spremembo podobe: opuščanje kmetijstva ter 50 % priseljenega prebivalstva.

5.2 Razvoj naselij: vzorci spremembe urbane rabe in strukture pozidave

Do leta **1952** je poselitev izrazito linearna in se razteza ob cesti, na robu med naravnim robom in agrarnim območjem. V tem obdobju so Domžale še skup kmetij. Vasi na jugu so razpršene.

Do leta **1975** je v prostoru jasno čitljiv »stanovanjski bum«, znači-

len za to časovno obdobje (občina pridobi največ stanovanjskih površin). Pojavi se vrsta novih načinov zasedanja prostora, ki jih prej tu ni zaslediti. V prostoru je prisotna blokovno-kolektivna gradnja, naselja so v večini razširitve linearnih vasi ali trgov iz prejšnjih obdobj (Mengeš, Ihan, Domžale). Smer širitve ni le ob prometnicah, temveč tudi na agrarne površine. Pojavljajo se tudi popolnoma samostojne poselitvene enote večje gostote (Mačkovci, Študa ...). Najočitnejši je bliskovit razvoj Domžal, v skladu z industrializacijskimi trendi se selijo v njihovo območje industrijski obrati, ki pogojujejo rast mesta. Prostoru popolnoma spremenijo podobo, saj pre-rastejo v center z vsemi pripadajočimi dejavnostmi. V prostor vnašajo urbane vsebine: stadion, mestni park, drevored, nove oblike poselitve. Vasice na jugu območja – Bišče, Dragomelj, Pšata – ostanejo skoraj nespremenjene.

Do leta **1995** sta v prostoru najočitnejši dve novosti: načrtovana trasa avtoceste in oblikovanje Trzina, ki v skladu s trendi v Sloveniji in Evropi napovedujeta suburbanizacijo tega območja, oziroma intenzivnejše širjenje Ljubljane vanj. Tipologija in način zasedanja prostora sta v njem popolna novost. Širitev naselij je še vedno prisotna, vendar veliko manj, kot v prejšnjem obdobju. Prostor se zaseda z gostenjem na podedovanih parcelah (sadovnjakih, vrtovih) ali s širjenjem infrastrukturno opremljenih naselij predvsem na račun agrarnega ozemlja in naravnih robov (predvsem rečnega prostora in močvirja ter gozda), kar se do sedaj ni dogajalo.

Domžale so v tem časovnem pre-rezu mogočna mestna tvorba, razširjena ob prečni prostorski povezavi (cesti, železnici). Izrazito se razširita Mengeš in Trzin. Zadnjega tvorita dve prostorsko in tipološko različni urbani tvorbi. Prva, ki je nastala v začetku 80. let, ima značaj spalnega naselja. Druga ima stanovanjsko-proizvodni značaj in je v prostoru poleg načrtovane trase avtoceste najvplivnejša novonastala urbana tvorba.

5.3 Merila za usmerjanje nadaljnjih posegov v prostor

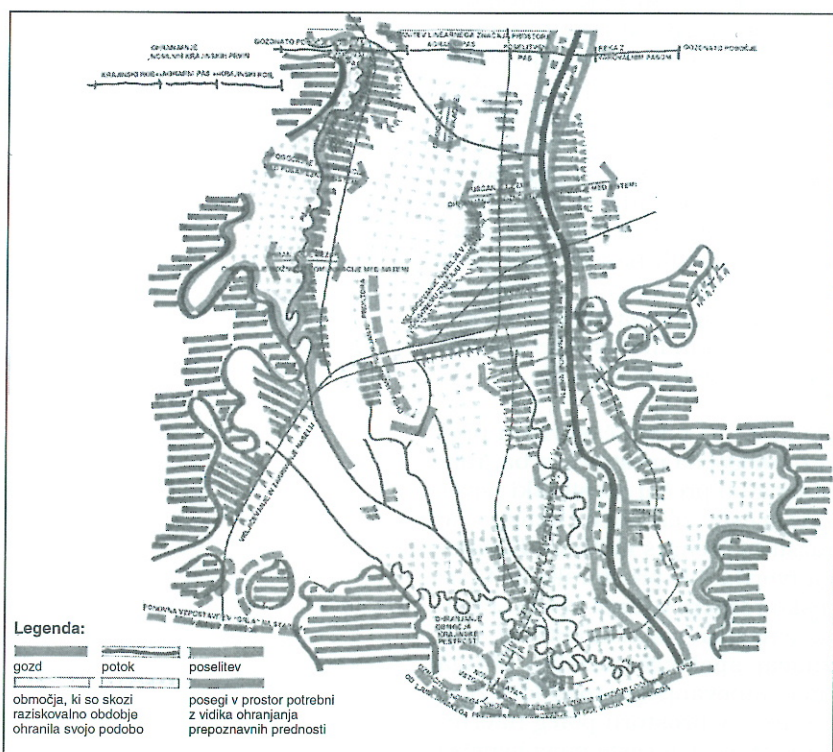
Merila za usmerjanje posegov v prostore predstavljajo nadgradnjo analiz in prepoznavnih trendov v prostoru, povzete pa so v obliki priporočil varovanja in sanacije. Priporočila varovanja stanja, značaja in podobe, ki se je v prostoru pokazala za kakovost v vseh treh zgodovinskih obdobjih, vključujejo:

- ohranitev linearnega značaja prostora, njegovih nosilnih krajinskih prvin in z njimi usklajen grajeni sistem (struktura: gozdno pobočje – reka z varovalnim pasom – poselitveni pas – agrarni pas – poselitveni pas – reka z varovalnim pasom – gozdno pobočje);
- ohranjanje avtonomnosti območij:
 - dveh značajsko različnih podprostorov, med katerima mora biti omogočena komunikacija (severni del, kjer prevladuje »intenzivna« agrarna raba in linearna obrobna poselitev, ter južni del območja, za katerega je značilna razpršenost vasi, prepredenost s potoki in velika krajinska pestrost),

- območji morata ostati ločeni od predmestnega pasu Ljubljane in je zato treba razmejitve poudariti in ponovno vzpostaviti (npr. vizualna in fizična ločitev prostora in označitev vstopa v območje);
- ohranjanje pestrosti ob nosilnih naravnih sistemih:
 - puščanje cezur ali njihova vzpostavitve med tremi osnovnimi nosilnimi naravnimi sistemi: naravni rob – agrarni pas – naravni rob, s tem omogočanje komunikacije med njimi,
 - vključevanje trase avtoceste v prostorski kontekst, njeno zastiranje, vizualno prečkanje po potrebi;
- ohranjanje gradnikov kulturne krajine in njihovega konteksta (npr. živica, sadovnjak, skupine dreves, posamezna drevesa, vrt, polje, travnik-pašnik);
- ohranjanje razmerja med kulturno krajino in urbanimi enotami predvsem specifičnega/biološkega načina prehajanja grajenega v krajino.

Priporočila sanacije zajemajo predvsem opozorila na močne negativne učinke nadaljnje razvoja in njihovo preprečitev:

- preprečevanje izgube linearnega značaja prostora, nosilnih krajinskih prvin in njihove vloge v prostoru, ki jih ogroža prodor in širjenje urbanih form; predvsem v primeru domžalske formacije ter mengeške in trzinske v zadnjem času;
- preprečitev razpada prostora na tri ločena avtonomna območja ter izguba značaja in podobe prostora, kar pomeni njegovo neizogibno preobrazbo v ljubljansko predmestje;
- preprečitev prečno-horizontalne prepovezave prostora, predvsem širjenje oziroma povezovanje Domžal in Mengša v osrednji agrarni prostor;
- preprečitev izolacije nosilnih krajinskih prvin, njihove vertikalne in horizontalne povezave. S tem lahko preprečimo grajeni formi lastiti si robove, jih povzemati v svoj sistem in razvrednotenje njihove prostorotvorne funkcije.



Slika 3: Funkcionalna urbana regija Ljubljane – domžalski krak

6. Ukrepi in instrumenti za izvajanje politike urbanega razvoja

Planiranje in urejanje prostora, posebej področja urbanizacije in urbanega razvoja, sodita med področji, v katerih je nujno doseči obsežne strukturne spremembe. Te morajo ustrezati novim razvojnim pogojem, narekovanim od tranzicijskih procesov, kot so npr. razvoj tržne ekonomije, naraščanje prevlade zasebne pobude pri posegih v prostor ter naraščanje pomena urbane konkurenčnosti, torej procesov, ki so v vseh zahodnoevropskih in visoko urbaniziranih državah močno vpeti v sistem planiranja in predstavljajo tudi izhodiščne točke državnih razvojnih politik. Po drugi strani so spremembe in procesi prilaganja potrebni tudi zaradi pričakovanega vključevanja Slovenije v Evropsko unijo oziroma širšega procesa povezovanja z Evropo, ki sloni na ekonomskih, političnih, kulturnih, znanstvenih, infrastrukturnih in informacijskih ter drugih oblikah sodelovanja s posameznimi državami in mednarodnimi institucijami.

Splošen sklep je, da Slovenija po devetih letih, ko si je z osamosvojitvijo ob enem zagotovila popolno samostojnost na tem področju, močna zaostaja za evropskimi rešitvami in trendi oziroma lahko rečemo, da se sistema planiranja in urejanja prostora, pa tudi zakonodaja, še vedno močno razlikujeta od evropskih sistemov, kar je bil tudi glaven očitak EU (poročilo, november 1998). Sodobni procesi in trendi se širijo izredno hitro in s seboj prinašajo tako dobre kot slabe razvojne pogoje. Države, ki se niso pripravile na ustrezen način, kar pomeni, da niso razvile potrebnih orodij ter zagotovile pogojev za uresničevanje sodobnih razvojnih konceptov in ukrepov, bodo večinoma občutile slabe vplive oziroma bodo zmožne uveljavljati precej manj samostojnosti in pobude na področjih urejanja prostora in gospodarjenja z zemljišči.

Tako Slovenija še ni pripravila ustreznih nacionalnih politik urbanega razvoja oziroma se še ni »uradno« opredelila do vloge in funkcij urbanega sistema oziroma posameznih mest v okviru nacionalne razvojne strategije. Slednje obenem pomeni, da ni razvila potrebnih orodij za spodbujanje urbanega razvoja ter prilagajanje in povezovanje nacionalnega urbanega sistema z evropskimi urbani sistemi. Posebej smo opozorili na slabo medresorsko sodelovanje in neobstoje sektorskih ukrepov, s katerimi bi Vlada lahko vplivala na uresničitev politike urbanega razvoja oziroma procesa poselitve. Pomanjkanje medresorske usklajenosti ima za obstoječe probleme in omejitve multiplikacijski učinek.

Preglednica: Pregled osnovnih ukrepov za izvajanje politike urbanega razvoja

Ukrepi na državni ravni	Ukrepi na lokalni ravni
<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna strategija urbanega razvoja • Usklajene sektorske strategije; medresorsko sodelovanje • Evropska naravnost strategije urbanega razvoja • Večja stopnja decentralizacije • Večja stopnja deregulacije, uvajanje diskrecijske pravice in učinkovite oblike usmerjanja posegov v prostor • Instrumenti kontrole in ocenjevanja kvalitete in uresničljivosti posega v prostor • Enakopravno (neprivilegirano) dogovarjanje in usklajevanje med sektorji in akterji urbanega razvoja • Upoštevanje in uvajanje principov tržne ekonomije • Usmerjanje razvoja v obstoječa urbana območja • Usmerjanje tehnološkega razvoja v skladu z osnovnimi cilji strategije prostorskega oziroma urbanega razvoja • Ustanavljanje programov in skladov za podporo ekonomski, ekološki in prostorski regeneraciji mest, urbani prenovi ter razvoju konkurenčnih prednosti slovenskih prednosti slovenskih mest • Urejanje nepremičninskega trga; ažuriranje stanja, odpiranje trga za tuje naložbe, uravnoveženost med trgov in planom • Spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij 	<ul style="list-style-type: none"> • Dva osnovna pogoja za uresničitev ukrepov sta: <ul style="list-style-type: none"> – Lokalni lider; vodilna razvojno orientirana oseba – Razvojna vizija in razvojna strategija • Različne oblike partnerstva • Strokovna, organizacijska in prostorska preobrazba lokalne oblasti in lokalnih skupnosti • Ustanavljanje razvojnih institucij • Učinkovita zemljiška politika; politika gospodarjenja z zemljišči • Pogajanje s potencialnimi investitorji; zagotavljanje dodatnih finančnih sredstev • Finančni in fiskalni instrumenti; večja avtonomnost • Financiranje opremljanja zemljišč; dodatni viri • Financiranje stanovanjske oskrbe • Določanje con za svobodno podjetništvo oziroma posebnih razvojnih con ali conah prenove • Financiranje razvojnih projektov iz naslova povečanega davčnega prihodka

Sedanji sistem planiranja smo ocenili kot neustrezen, zastarel in neučinkovit v kontekstu sodobnih urbanih in ekonomskih procesov ter nove razvojne vloge mest.

V skladu z omenjenimi ocenami smo predložili nujno pripravo nacionalne politike urbanega razvoja ter določene spremembe in dopolnitve obstoječega sistema planiranja, kakor tudi nekatere nove ukrepe in instrumente, takšne, ki izhajajo iz pozitivnih izkušenj zahodnoevropskih mest. Kot pomembnejše bomo omenili potrebo po decentralizaciji in deregulaciji sistema planiranja ter uvajanje posebnih skladov in programov za uresničevanje razvojnih projektov in projektov prenove. Pri tem smo opozorili, da bo potrebno glede na omejena sredstva in dejstvo, da so urbani in ekonomski problemi prisotni v številnih mestih, sredstva dodeljevati na osnovi neposrednega konkurenčnega tekmovanja med mesti. Sredstva naj bi dobila mesta, ki ponujajo najboljše projekte, oziroma mesta, ki so sodobno organizirana in zmožna učinkovito upravljati razvoj. Posebej smo opozorili na potrebo po aktivnejši vlogi države na nepremičninskem trgu, še zlasti na trgu zemljišč, in pri zagotavljanju osnovnih pogojev njegovega delovanja kot glavnega regulatorja usmerjanja sredstev.

Učinkovito rabo obstoječega urbanega prostora oziroma zmanjševanje pritiska na kmetijska zemljišča država lahko zagotovi tudi z instrumenti usmerjanja bodočega razvoja v obstoječa urbana območja ter podporo tehnološkemu razvoju in novim proizvodnim procesom, ki naj bi zmanjšali potrebe po prostoru oziroma spremenili strukturo povpraševanja po stavbnih zemljiščih.

Istočasno smo opozorili na potrebo širitve pristojnosti lokalnih oblasti, posebej mest oziroma glavnega mesta, in sicer v skladu z obstoječimi nalogami lokalnih skupnosti, ki izhajajo iz zakonov o lokalni samoupravi, ter z evropskimi izkušnjami. Od mestnih oblasti pričakujemo boljšo organiziranost, razvojno in podjetniško

orientirane župane ter upravo, kakor tudi pripravo razvojnih vizij in razvojnih strategij. Slednja dva dokumenta predstavljata strokovno in politično soglasje o dolgoročnem razvoju nekega mesta.

Na osnovi ukrepov in instrumentov, sprejetih na državni ravni (tu predvsem mislimo na usklajene ukrepe na področju planiranja in urejanja prostora) ter na fiskalnem in finančnem področju ter področju ekonomskega razvoja, lokalne oblasti lahko zagotovijo potrebna dodatna finančna sredstva za uresničevanje razvojnih projektov in projektov prenove. Eden od takšnih kombiniranih prostorsko-financijskih ukrepov je npr. določanje razvojnih (v praksi obstajajo različni nazivi oziroma vrste con, kot so: tehnološki parki, podjetniške cone, prostocarinske cone itn.), v katerih se poleg planskih zagotavljajo tudi finančne olajšave in sicer za območja, ki jih pokriva projekt, oziroma za čas, potreben za njegovo uresničitev.

Lokalnim skupnostim je zaradi omejenih lastnih investicijskih sredstev in naraščajočih potreb tako v količinskem kot kakovostnem smislu potrebno omogočiti večjo fleksibilnost pri uporabi nekaterih finančnih instrumentov, ki so v pristojnosti države. Po drugi strani lokalne skupnosti morajo biti sposobne na trgu kapitala zagotoviti dodatna finančna sredstva, in sicer na osnovi različnih partnerskih dogovorov, pogajanj z investitorji in »developerji«, oprostitev nekaterih dajatev, ki so v njihovi pristojnosti itn. Uspešnost razvoja posameznih mest in urbanega sistema bo v celoti odvisna tudi od tega, ali bodo mesta sposobna uporabljati ali razvijati sodobne razvojne koncepte ter instrumente za nadzor in usmerjanje razvoja.

Med sodobnejšimi razvojnimi koncepti smo posebej opozorili na metodo marketinga mesta, ki jo v zadnjih časih uporablja vse več mest. Glede atraktivnosti in položaja nekaterih naših mest, predvsem Ljubljane, obalnih mest, Bleda in Kranjske Gore, mislimo, da je to metodo nujno uveljaviti tudi v naši teoriji in praksi.

V raziskavi smo predlagali številne ukrepe in instrumente, ki bi jih bilo potrebno uvesti v naš sistem planiranja in urejanja prostora ter pri oblikovanju posameznih sektorskih politik tako na nacionalni kot lokalni ravni. Posebej želimo opozoriti, da je pri planiranju in urejanju prostora oziroma urbanem razvoju nujno zagotoviti ustrezno sodelovanje in razreševanje konfliktov medresorskega sodelovanja, kar pomeni, da je predlagane instrumente in ukrepe nujno oblikovati kot enoten sistem, ki bo učinkovito deloval tako na področju prostora, kot v posameznih sektorjih.

7. Zaključek

Ljubljana si prizadeva vzpostaviti svojo funkcijo glavnega mesta neodvisne države v času prehoda v demokratično državo z tržno usmerjenim gospodarstvom. Obenem skuša povrniti nekdanji položaj pomembnega srednjeevropskega mesta. V teh naporih se mesto sooča z nizom težav, potreb in možnosti urbanega razvoja, katerih cilji so posodobitev infrastrukture, restrukturiranje gospodarskih zmogljivosti in zadovoljevanje tržnih sil ter omogočanje naložb v izboljšanje kakovosti okolja ter grajenega okolja; vse to sočasno s premagovanjem rastoče družbenoekonomske polarizacije.

Potreba po reformi lokalne samouprave, institucionalne reforme in pomanjkanje strateškega planiranja so prepoznani kot najpomembnejše ovire urbanemu razvoju. Poleg tega ima pomanjkanje koordinacije med lokalnimi in državnimi upravami in mestnimi urbanimi storitvami pomembne posledice na gospodarsko tekmovalnost in mednarodno podobo mesta. Vendar z gotovostjo in zaskrbljenostjo lahko trdimo, da bo te probleme možno reševati le z integriranim pristopom različnih akterjev na državni in lokalni ravni. Prav tako narašča zavedanje o dejstvu, da je popolnoma integrirano gospodarstvo možno doseči le z visoko kakovostno infrastrukturo, ki v danem primeru pomeni

izboljšave na notranjih in zunanjih prometnih sistemih, grajenem okolju, razpoložljivosti kvalificirane delovne sile in turističnih kapacitetah. Mestna uprava mora postati proaktivna in spodbujati gospodarske naložbe, še zlasti pa javno-zasebna partnerstva ob sodelovanju z lokalnimi (in državnimi) političnimi strukturami ter poslovno skupnostjo ljubljanske funkcionalne urbane regije. To je pomembno tudi za promocijo mesta v mednarodnem merilu.

Doc. dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews, univ. dipl. inž. arh., direktorica, Urbanistični inštitut RS

Opombi

- ¹ Povzeto po raziskovalni nalogi: Dimitrovska Andrews, Kaliopa in dr.: Zasnova urbanizacije, 1. – 9. faza, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana 1995-98, ki jo je izdelala raziskovalna skupina v sestavi: dr. Branka Berce Bratko, Jože Dekleva, Majda Dekleva, doc. dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews, prof. dr. Lojze Gosar, Aleksander Jakoš, prof. mag. Vladimir Braco Mušič, mag. Nataša Pichler Milanović, Angelca Rus, dr. Richard Sendi, mag. Vladimir Stefanović, Marijana Velepec Vahtar.
- ² Povzeto po avtorskem prispevku Marijane Velepec Vahtar. V: Zasnova urbanizacije, 7. faza.

Viri in literatura

- Dimitrovska Andrews, Kaliopa in Poženel, Dare: Stanovanjska gradnja v Mestni občini Ljubljana, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana 1998.
- Dimitrovska Andrews, Kaliopa in dr.: Zasnova urbanizacije, 1.-9. faza, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana 1995-98.
- Frey, H.: *Designing the City, Towards a more sustainable urban form*, E&FN Spon, London 1999.
- Green paper on the Urban Environment, Commission of the European Communities, ECSC – EEC – EAEC, Bruselj 1990.
- Flanagan, W. G.: *Urban Sociology, Images and Structure*, Allyn and Bacon, Boston 1999.
- Kivel, Ph.: *Land and the City, Patterns and processes of urban change*, Routledge, London 1993.
- Rogers, R., Fischer, M.: *A New London*, Penguin Books, London 1992.
- Tibbalds, F.: *Making People-Friendly Towns, Improving the Public Environment in Towns and Cities*, Longman Group UK Ltd., London 1992.