

Zlata PLOŠTAJNER

# Participacija v prostorskem planiranju

*Prostorsko planiranje je tudi politično delovanje, zato je participacija nujna oblika demokratičnega delovanja posameznika in skupin, ki stremijo k demokratizaciji civilne družbe in utrjevanju demokratičnih družbenih vrednot. Sodelovanje prebivalcev, pravnih oseb, interesnih skupin in drugih subjektov v procesu planiranja je bistvenega pomena tudi z vidika zagotavljanja uspešnosti in učinkovitosti prostorskih dokumentov, če bi radi oblikovali plan, ki ga bodo ljudje pripravljali in zmožni uresničevati. Tako se tudi vloga prostorskega planerja spreminja, iz tehničnega eksperta v mediatorja oziroma povezovalca, ki vsekakor mora delovati v normativnem okviru.*

*Physical planning is also a political activity. Therefore participation is a necessary form of democratic actions undertaken by individuals and groups that strive for democratisation of civil society and strengthening of democratic social values. Public participation of citizens, legal subjects, interest groups and others in physical planning is essential even from the aspect of ensuring success and efficiency of planning documents, if the idea is to devise a plan, which the people would be ready and capable of implementing. Thus the role of the physical planner is changing from technical expert to mediator or anchor-person, who nevertheless has to operate within a normative framework.*

*Kompetentnost  
Prostorski planer  
Prostorsko  
planiranje  
Prostorska  
politika  
Sodelovanje  
javnosti  
Subsidiarnost*

*Competency  
Physical planner  
Physical planning  
Physical planning  
policy  
Public  
participation  
Subsidiarity*

## 1. Uvod

Dokler o prostorskem planiranju razmišljamo kot zgolj strokovno-tehničnem procesu, vprašanje participacije javnosti ne sili v ospredje. Največkrat je celo videno kot nujno zlo, ki ga (po nepotrebnem) zahtevajo postopki. »Mnogi urbanisti pojmujejo svoje delo kot ekspertno/tehnično, ki ga lahko opravljajo strokovnjaki. Vmešavanje laikov ogroža avtonomnost stroke in povzroča degradacijo urbanizma in arhitekture« (Ogorelec, 1995, str. 11). Argumentom proti se pridruži še tako imenovani sindrom NIMBY (angl. *not in my back yard* – ne pred mojim pragom), kjer gre za nasprotovanje projektom, ki bi lahko bili moteči za neko skupnost ali bi zgolj pomenili spremembo njenega trenutnega statusa. Po besedah Ogorelčeve (1995: 11) to kaže na konzervativnost javnosti, ko gre za oblikovanje česa novega, medtem ko nekateri drugi avtorji (Shepherd in Bowler, 1997; King, Feltey, Susel, 1998) vzroke iščejo predvsem v neustreznih

oblikah komuniciranja z javnostjo, ki se nato kažejo z nedojemljivostjo za racionalno argumentacijo in vnaprejšnjim zavračanjem projektov.

Šele ko prostorsko planiranje razumemo politično kot proces odločanja o prihodnosti neke skupnosti, vprašanje participacije stopi v ospredje, če jemljemo demokracijo resno in vanjo vključujemo tudi različne oblike participativnih praks državljanov. Tematiziranje demokracije se odvija s tematiziranjem državljana, njegovega političnega delovanja. Pomembne razlike se pojavijo ravno tu. Held (1996) poudarja, da je za razvoj demokracije potrebna »dvojna demokratizacija«: demokratizacija države in demokratizacija civilne družbe, ki druga drugo vzdržujeta, omejujeta in omogočata. Demokratiziranje države se odvija s participacijo državljanov, vendar ima ta participacija lahko povraten pozitiven učinek na demokratizacijo civilne družbe ter razvijanje in utrjevanje demokratičnih vrednot v družbi.

Če demokracija, kot je dejal John Dewey, ni samo oblika vladavine, ampak tudi način življenja, moramo tudi na področju prostorskega planiranja zagotoviti prevlado participativne demokracije nad birokratsko avtoritarnostjo pri določanju ciljev in sredstev prostorskega razvoja. Razvijati je treba nove kanale komunikacije in nove načine javne participacije, ki bodo spodbujali demokratično življenje.

O participaciji v prostorskem planiranju razmišljamo torej politično. Gre za politično participacijo, kjer je politika razumljena kot proces interpretacije in produkcije družbe, proces sodelovanja članov skupnosti pri oblikovanju skupnega dobrega in same skupnosti. Politike se ne more reducirati na državo, je pa država tista, ki z zagotavljanjem in varovanjem politične enakosti ustvarja okoliščine zanjo in je pomemben prostor političnega. Pri pojmovanju politike se opiramo na Hannah Arendt, ki jo razume pozitivno, kot polje svobode, kot mož-

nost delovanja, ki je povezano s spontanostjo in negotovostjo; »kot razmerje, od katerega je odvisno življenje vsakega posameznika v tem svetu« (Jalušič, 1995, str. VII). Polje delovanja je javni prostor, kjer politično enaki med sabo vzpostavljajo razmerja in se oblikujejo v politično skupnost, ki se »vedno znova vzpostavlja in izginja« in mora pri tem ohranjati sposobnost razsojanja, ki edino omogoča razlikovanje med dobrim in slabim.

## 2. Participacija v prostorskem planiranju

Prostorsko planiranje je oblika planiranja, ki jo je treba obravnavati celovito. Sodobno prostorsko planiranje si za cilj postavlja zagotavljanje bolj uravnoteženega in skladnejšega razvoja ter boljših življenjskih razmer glede na vrednote ljudi, njihova prizadevanja in pričakovanja. Prebivalci imajo pravico, da so vključeni v procese demokratičnega odločanja. Še posebno imajo vsi pravico, da izrazijo svoja stališča do stvari, ki zadevajo njihove interese in vsakdanje življenje na lokalni ravni v lokalni skupnosti. Ob tem velja poudariti, da je izražanje različnosti specifičnih potreb, interesov in mnenj posameznih skupin prebivalcev legitimno. Zato mora biti planiranje participativno, odprto. Gre za dialoški proces, ki temelji na participaciji državljanov in predstavnikov različnih interesnih skupin, na medsebojnem dialogu, ki omogoča izražanje različnosti tudi v odnosu do rabe prostora. Diskusija mora biti odprta za vse, hkrati pa morajo sodelujoči opraviti proces refleksije lastnih domnev in biti odprti do argumentov drugih, saj je le tako mogoč dialog. Odločitve so sad tehtanja različnih, pogosto nasprotujočih si interesov in mnenj ter različnih vrednot, ki jih je treba toliko uskladiti, da je mogoče sprejeti odločitev.

Sodelovanje prebivalcev in drugih subjektov (pravnih oseb, interesnih skupin itd.) v procesu planiranja je bistvenega pomena tudi z vidika zagotavljanja uspešnosti in učinkovitosti prostorskih dokumentov, če bi radi oblikovali plan, ki ga bodo ljudje pripravljali in zmožni uresničevati. Vendar sodelovanje ne sme biti omejeno le na potrjevanje predlogov oziroma dajanje dopolnil k njim. Lokalni prebivalci morajo imeti možnost aktivnega in vsebinskega sodelovanja vse od začetka. Rezultati razprave morajo biti podlaga za praktično delovanje, saj je le tako sodelovanje drugih akterjev oz. državljanov v razpravi smiselno.<sup>[1]</sup> V tem političnem procesu je treba upoštevati vso raznolikost glasov, da bi dobili za rezultat čim bogatejšo melodijo. Deliberativno delovanje mora zagotavljati možnosti za prakticiranje aktivnega državljanstva ter za proces skupnega učenja prek razprave, kar odpira družbi nove možnosti pri iskanju rešitev družbenih problemov in s tem prispeva k uresničevanju demokratičnih načel v praksi. Demokracija ne sme biti ovira pri delovanju planerjev, biti mora neločljivi del njihovega delovanja. Pri tem se je dobro zavedati dejstva, da ni vedno mogoče doseči konsenza, včasih niti kompromisa, saj je pripravljenost sodelujočih, njihova odprtost za stališča drugih, zelo različna. Vendar so to tudi učne ure demokracije, kjer se lahko državljanji s praktičnim delovanjem učijo igranja svoje državljanske vloge.

## 3. Vloga prostorskega planerja

V teh okoliščinah se spreminja tudi vloga planerja. Ne more in ne sme več nastopati s položaja moči neodvisnega strokovnjaka, ki ima edini pravo znanje in pozna rešitve in kjer ni prostora za aktivno vlogo laikov. Takšna drža strokovnjakov ni lastna samo njim, temveč jim jo pogosto vsiljujejo predstavniki poli-

tične oblasti in upravnih organov, ki bi morali voditi in usmerjati proces planiranja z artikuliranjem skupnih vrednot in ciljev skupnosti. Od apolitične stroke pričakujejo politične rešitve z avreolo strokovnosti, in jih večkrat tudi dobijo. S sklicevanjem na strokovnost se izogibajo lastni odgovornosti in obenem dušijo javno participacijo. Močno razširjeno je namreč mnenje, da javna participacija pri strokovnih rešitvah ni smiselna, če ni celo škodljiva, saj gre za vprašanja, ki jih lahko razume le ozek krog posvečenih. Poskuša se prikriti, da so strokovnjaki ravno s svojim strokovnim delovanjem pomembni ustvarjalci družbenih razmerij. Znanost ne samo interpretira družbo, ampak jo tudi proizvaja, tako kot politika. Vendar politika to počne zavestno in, vsaj v demokratičnih družbah, lahko v procesu politične interpretacije in produkcije družbe načeloma aktivno sodeluje vsak polnoleten državljan, medtem ko so k znanstveni interpretaciji in produkciji pripuščeni le izbranci, ki se družbenosti in političnosti svojega početja velikokrat ne zavedajo ali nočejo zavedati zaradi udobnosti »nepolitičnega« položaja. Tako nase zavestno ali nezavedno prevzemajo vlogo, ki bi jo morali odigrati predstavniki političnih institucij.

Obenem velja opozoriti na dejstvo, da se v proces prostorskega planiranja predvsem prek sektorskih vplivov vključujejo različne stroke. Torej ni nikakršno presenečenje, da se prostorsko planiranje zdi kot zbirka različnih specializiranih razumevanj posameznih delov, ki pa se jih ne da sestaviti in posplošiti v celoto. Vsaka stroka zagovarja drugačne vrednote in ponuja drugačne pristope za maksimiranje teh vrednot, razvija drugačen pogled na prostor in izhaja iz drugačnega pojmovanja zelenega ciljnega stanja. Pri tem teorija družbene konstrukcije znanja opozarja, da je presoja o tem, kateri pojavi so vredni raziskovanja, katere vrste podatkov so pomembne kot tudi katere

teorije o teh pojavih so najbolj ustrezne, zadovoljive, uporabne, celo zanesljive, pomembno odvisna od socialnih, lingvističnih in znanstvenih praks tistih, ki znotraj posameznih strok presojujejo in razsojajo o teh vprašanih.

Toda pripravljenost stopiti iz okvirov lastne stroke, je bistvenega pomena za uspešnost prostorskega planiranja. Potreben je torej dvojni izstop. Prvič v odnosu do drugih strok, kjer prostorsko planiranje zahteva interdisciplinarni pristop, ki se lahko razvije le z medsebojnim dialogom različnih strok. Zato se je treba otrestiti ekskluzivizma, ki je lasten posameznim strokam in pristopom. Predstavniki različnih strok in pristopov pogosto ne zmorejo komunicirati drug z drugim in tudi kadar medsebojna komunikacija je, njihova merila ocenjevanja nekritično favorizirajo njihov pristop. Zaradi pomanjkanja samorefleksije o lastnem početju se pogosto niti ne zavedajo osnovnih domnev ter prednosti in omejitev pristopa, znotraj katerega se giba njihovo strokovno delo. Strokovna specializacija pa v prostorskem planiranju ima meje, saj so na tej ravni v ospredju sposobnost sinteze, povezovanja, razsojanja, za kar pa so strokovnjaki, ki so specialisti za posamezna področja, slabo usposobljeni.

In drugič je potreben izstop iz okvirov lastne stroke v odnosu do laične javnosti, kjer morajo stroke in prostorski planerji vstopiti v dialogični proces z laično javnostjo kot enakopravnim partnerjem. Razlika med strokovnjaki in državljani je pomembna z vidika participacije, in nekateri jo uporabljajo zato, da ji nasprotujejo. »Strokovnjaki *de facto* posedujejo več moči ali vsaj več vpliva kot kdaj koli prej, na podlagi tega je neprimerno zahtevati več neposrednega vpliva državljanov na politiko« (Budge, 1993: 149). Vendar danes številni avtorji poudarjajo omejenost znanstvenega vedenja in pomembno vlogo drugih oblik vedenja, še posebno v

planiranju (Forester, Friedman, Douglas), kjer lahko vključevanje praktičnega znanja ter vrednot ljudi, ki živijo na nekem območju, veliko prispeva k boljšemu razumevanju tamkajšnjih naravnih in družbenih dogajanj. Planer je v procesu participacije javnosti predstavlja vez med strokami oziroma stroko prostorskega planiranja in politiko v pomenu, kot je bil opredeljen zgoraj. Planer nastopa kot politizirana strokovnost. Vez med politiko in planerjem je na tej ravni izjemno pomembna. Vežanost planerja na politiko, njegova podrejenost politiki oziroma pozitivna politizacija planiranja prepričujejo profesionalnim elitam prostorskega planiranja, da bi si ustvarile družbi nadrejen položaj, h kateremu večina poklicev implicitno teži. Ravno ta odnos jim onemogoča, da bi svoje videnje in vedenje lahko vsilile kot edino pravo, najboljše in obvezujoče. Prostorsko planiranje kot poklic je torej politizirana strokovnost, strokovnost, ki razmišlja in deluje politično ter se svojega početja zaveda in prevzema vso odgovornost zanj.

Planer zdaj nastopa predvsem kot posrednik, mediator v dialogičnih procesih, s katerimi se oblikuje skupen dogovor, hkrati pa zagotavlja potrebne in strokovne informacije vsem udeležencem v procesu planiranja. Z vidika uveljavljanja participacije je pomemben učinkovit in odprt interaktiven komunikacijski proces in dostop do relevantnih informacij (Kos, 2002, str. 119-127). Popolno in razumljivo informiranje o konkretnem vprašanju vodi k vzpostavitvi zaupanja med neposredno vpletenimi skupinami (javnostjo), pristojnimi ustanovami in planerji, kar posledično povečuje zmožnosti participativne demokracije. V »razvoju komunikacijskega delovanja« lahko govorimo o stopnjah delovanja, kot jih je opredelil Kos (Kos v Marega: 2002, str. 21), in sicer je enosmerno obveščanje prva stopnja, sledi druga, ki je dvosmerno ali interaktivno komuni-

ranje in ki naposled vodi do bolj ali manj neposredne soudeležbe zainteresiranih v procesu odločanja.

Glede na tak pristop planer torej nima privilegiranega znanja o tem, kaj je vsebina javnega interesa. To ne pomeni, da planiranje kot družbeni proces in kot stroka izgublja pomen, ravno nasprotno. Če je proces omogočil izoblikovanje skupne in uresničljive strategije oziroma plana, postaja proces integracije skupnosti, proces, s katerim skupnost definira lastne cilje v prostorskem razvoju in načine doseganja teh ciljev. S svojo odprtostjo omogoča sodelovanje zainteresiranih in jih s tem dodatno spodbuja k aktivnemu sodelovanju pri uresničevanju skupno zastavljenih ciljev. Jasno se torej kaže razlika glede na stari način planiranja, ki temelji na podmeni, da lahko tehnologija in družbene znanosti izboljšajo svet. Planer, opremljen s strokovnim znanjem in objektivnostjo, je tisti, ki ve, kaj je najboljše za družbo, ki usklajuje posamezne vidike in tako strokovno definira javni interes. Toda strokovno znanje, ki ga ima planer in na osnovi katerega oblikuje svoje strokovno mnenje, ni in ne more biti edina in zadostna podlaga planiranju. Enako legitime so tudi druge oblike znanja oziroma vedenja, ki jih v proces planiranja vnašajo preostali nosilci planiranja (državlani, društva, družbena gibanja, podjetja itd.).

Strokovno znanje je seveda še zmeraj pomembno in nujno za planerja, toda enako pomembna so tudi druga znanja in veščine, ki jih planer potrebuje v procesu planiranja (sposobnost mediacije in pogajanj, organiziranja, javnega nastopanja, komuniciranja, vodenja itd.). S celoto svojih znanj in sposobnostmi lahko spodbuja medsebojno sodelovanje in dialog, s katerim se oblikujejo javni interes in programi za blaginjo celotne skupnosti. Oblikovanje javnega interesa pri tem ne sme biti le domena dobro organiziranih gospodarskih in politič-

nih elit, temveč si mora tudi planer prizadevati, da sodelujejo predstavniki vseh delov družbe.

Planer stopa v procesu planiranja v neposredne odnose s člani lokalne skupnosti, ki morajo temeljiti na zaupanju, medsebojnem spoštovanju in vzajemnosti. Zaupanje se razvija s skupnim delom in pripravljenostjo planerja, da razume razmišljanje in delovanje lokalne skupnosti in aktivno sodeluje pri oblikovanju ustreznih rešitev. Ne sme vsiljevati lastne prakse in lastnih standardov kot edino veljavnih. Spoštovati mora različne življenjske stile, različne poglede na svet, slišati in upoštevati glasove tistih, s katerimi stopa v stik. Planiranje se mora torej ukvarjati s sodelovanjem in recipročnostjo, še posebno v imenu manj razvitih in deprivilegiranih slojev in območij.

### 3. Sklep – normativna dimenzija prostorskega planiranja

Politična obravnava vprašanj prostorskega razvoja poleg tehničnih, funkcionalnih vidikov vedno vsebuje tudi normativne dimenzije. Normativna dimenzija se kaže tudi s pogosto polarizacijo strokovnjakov, ki običajno nimajo enotnega odgovora za obravnavani problem. Zato je nujno, da diskusija med eksperti poteka javno in da planerji razvijajo tesno povezanost z demokratično oblikovanim mnenjem in voljo državljanov, saj bo le takšno delovanje zagotavljal blaginjo skupnosti kot celote in si pridobilo legitimnost v očeh državljanov. Planer mora skupaj z odgovornimi občinskimi institucijami zagotavljati, da bodo učinki delovanja posameznih funkcionalnih podsistemov ovrednoteni z vidika družbe kot celote in ne le zgolj s parcialnega vidika do-

ločenega sistema ali avtarkičnih interesov posamezne (ga dela) lokalne skupnosti. Čeprav je decentralizacija tudi v prostorskem planiranju pomembno načelo, nikakor ne sme pomeniti avtarkije, zapiranja v lastne lokalne meje, v lokalno zasebnost, temveč mora pomeniti javno avtonomijo v smislu upoštevanja skupnih interesov širše politične skupnosti.<sup>[2]</sup> To lahko omejujemo tudi z upoštevanjem načela subsidiarnosti kot načela, pri katerem je z vidika porazdelitve pristojnosti pomembna tudi kompetentnost. Treba je razvijati dialog, diskurz na širši ravni, saj se bosta le tako oblikovala skupno javno mnenje in zaveza o skupnih problemih in potrebi njihovega skupnega reševanja, kar je v današnjih razmerah globalizacije izjemno pomembno.

Mag. Zlata Ploštajner, univ. dipl. polit.,  
Urbanistični inštitut Republike Slovenije  
E-pošta: zlata.plostajner@urbinstitut.si

#### Opombi

- [1] Če takšne odprtosti in pripravljenosti za dejansko upoštevanje stališč sodelujočih v razpravi ni, je javna razprava namenjena le prepričevanju javnosti in zaposlenih o pravilnosti že izbrane odločitve.
- [2] Zapiranje v lokalno zasebnost, v majhne, sorazmerno homogene lokalne skupnosti je težnja, ki se izjemno močno kaže na ravni sosesk, kjer nekatere že z načinom gradnje (kondominij) izrazijo svojo ločenost od preostalega okolja (zaprte soseske z »nadzorovanimi« vhodi) in nato tudi same upravljajo lastne zadeve. Na tej ravni pridejo velikokrat na dan vsa notranja razklanost, konfliktnost in totalitarnost civilne družbe, ki se kaže v zavračanju »nezaželenih« oz. »neprimernih« stanovalcev.

#### Viri in literatura

- Arendt, H. (1971) *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. New York: Penguin.
- Budge, I. (1993) »Direct democracy: Terms of debate.« V Held, D. (ur.): *Prospects for democracy*. Oxford: Polity press.
- Dewey, J. (1927) *The Public and Its Problems*. Chicago: The Swallow Press.
- Douglass, M. in Friedmann, J.(ur.) (1998). *Cities for citizens*. New York: John Wiley & Sons.
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Held, D. (1996) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Jalušič, V. (1996) Hannah Arendt: Politika kot možnost. V Arendt, H., *Vita Activa*. Ljubljana: Krtina.
- King, C., Feltey, K., in Susel, B. (1998) The question of participation: Towards authentic public participation in public administration«, *Public Administration review*, 58(4), 317-326.
- Kos, D. (2002) *Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Marega, M. in Kos, D. (ur.) (2002). *Aarhuška konvencija v Sloveniji*. Regionalni center za okoje za Srednjo in Vzhodno Evropo.
- Nagy, M.T. in Vrečko B.(ur.)(1994) *Priročnik o udeležbi javnosti v postopkih sprejemanja odločitev na področju varstva okolja*, Slovensko predstavništvo Regionalnega okoljskega centra za Srednjo in Vzhodno Evropo.
- Ogorelec, B. (1995) *Komuniciranje z javnostjo*. Priročnik za urbaniste. Urbanistični inštitut, Ljubljana.
- Shepherd, A. in Bowler, C. (1997) Beyond the requirements: Improving public participation in EIA. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40(6), 725-738.
- Weeks, E. C. (2000) *The Practice of Deliberative Democracy*. *Public Administration review*, 60(4), 360-372.