

mag. Gorazd Furman Oman
Metro SR, zavod za prostor Savinjske regije

TEHNIKE MANAGEMENTA PROSTORA /
DOSEGANJE LEGITIMNOSTI PRI IZDELAVI MESTNIH NAČRTOV

IZVLEČEK

V uvodu je prikazan osnutek članka. Na začetku je postavljena delovna hipoteza, ki predstavlja problematiko doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov. Za kvalitetno razpravo so izbrane ključne reference, ki pokrivajo omenjeno problematiko. Iz teh sledijo definicije potrebnih pojmov ter prikaz materialov in metod, ki v različnih okoljih na raznovrstne načine poskušajo razrešiti obravnavano problematiko. Podane so smernice za slovensko prakso. V zaključku članka je kritično ocenjena na začetku postavljena delovna hipoteza ter postavljena smer za nadaljnje delo.

KLJUČNE BESEDE: legitimnost, legalnost, načrtovanje, javno, mestni načrt.

VSEBINA

1. UVOD	2
2. POSTAVITEV HIPOTEZE	5
3. KRITIČNA SELEKCIJA DOSTOPNIH REFERENC	7
4. DEFINICIJE POJMOV	8
5. MATERIALI IN METODE	11
6. PREVERITEV HIPOTEZE	19

1. UVOD

Načrtovanje ter s tem predvidevanje in prejudiciranje prihodnosti je temeljno početje vsakega posameznika. Z njim si omogoča varnejše in kvalitetnejše bivanje. Ta pravica je nesporna in dodeljena vsakomur. Ker pa te posameznikove odločitve glede načrtovanja lahko vplivajo tudi na odločitve drugih ter s tem posegajo v njihovo načrtovanje, je nujno usklajevanje ter uravnavanje med posameznimi načrtovanji. To uravnavanje in usklajevanje v luči izogibanja konfliktov ter s ciljem doseganje konsenzov je ključna stvar v današnji družbeni ureditvi.

Današnja družba teži k posamezniku, k zadovoljevanju osebnih potreb, ki imajo prednost pred kolektivnimi. Da pa bi se kljub individualizmu človeštvo lahko razvijalo in preživelo, je potreben dogovor o sobivanju ter preprečevanju negativnih posledic posameznikovih odločitev. To v zaenkrat najboljši meri omogoča demokracija, v kateri posamezniki preko izvoljenih predstavnikov dosegajo lastne cilje.

Še večji problem kot pri uravnavanju družbe se pojavi pri uporabi prostora. Le ta je fizično omejen in določen. Njegova trenutna raba pušča trajne sledove. Žal je v praksi tako, da vse kar načrtujemo, tako dobro kot slabo, mora ta prostor prenesti. In te odločitve so le stežka in z velikimi napori popravljive. S tem je prostor (dolgo)trajni pokazatelj slabega oziroma dobrega (ne)načrtovanja.

V pričujočem članku bo poudarek predvsem v luči izdelave mestnih načrtov, sedanjih urbanističnih zasnov.

Materiali in metode

Kot že naslov članka pove je objekt raziskave mestni načrt v luči doseganja legitimnosti. Kot relevantne vidike in razsežnosti je potrebno prikazati pojem legitimnosti v teoriji na splošno in nato skozi izdelavo ter uporabo mestnega načrta. Najprej bo naloga podala izhodišča ter smernice skozi teoretični del. Nato bo poskušala ovrednotiti ta pojem legitimnosti skozi celoten postopek priprave načrtov. Pri tem bo kritično ovrednotila preteklo in sedanjo prakso. V pripravi metodologije bo poskušala postaviti svoj koncept ter ga z implikacijo tudi preveriti v praksi. Na koncu bodo podani še zaključki ter smernice za nadaljnjo obdelavo te teme.

Delovni načrt

1. postavitve delovne hipoteze
2. zbiranje ter kritična selekcija dostopnih referenc
3. delovne definicije pojmov
4. izbira materialov in metodologije, ki dajejo legitimnost mestnim načrtom
5. preveritev hipoteze
6. poskusna pilotna aplikacija, primer občine Idrija
7. prikaz sistema doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov
8. sinteza in zaključek

Opis posameznih točk

1. Postavitev delovne hipoteze

Kot je že v uvodu nakazano je cilj naloge prikazati, da z večanjem legitimnosti pri izdelavi mestnega načrta se poveča njegova učinkovitost in smiselnost. Le ta tako omogoča nekonfliktne ter racionalne posege v prostor. Pri tem mora biti omenjen načrt dovolj fleksibilen, da v naprej ne izključuje posameznih interesov in jih zgolj omogoča ter usklajuje na sprejemljiv način. Ključnega pomena za doseg tega cilja je vključevanje vseh dejavnikov, ki tvorijo in uporabljajo prostor skozi celoten proces priprave, izdelave ter uporabe mestnega načrta. Tukaj gre tudi za izobraževalno vlogo, ki akterjem v prostoru odkriva procese ter jim vgradi kritično distanco do vseh posegov.

2. Zbiranje ter kritična selekcija dostopnih referenc

Pri izboru referenc se je potrebno osredotočiti predvsem na dva dela. Prvi mora biti osnova za kritično obravnavo splošnega dela. Pri tem je poudarek na legitimnosti načrtovanja ter doseganju le tega. Prebiti se je potrebno skozi razne teorije. Drugi del pa naj prikaže uporabo in mesto legitimnosti v luči urbanističnega načrtovanja.

3. Delovne definicije pojmov

Z uporabo referenc je potrebno definirati osnovne pojme kot so legitimnost, načrtovanje, legitimnost načrtovanja, doseganje legitimnosti pri načrtovanju ter po potrebi še nove. Ti pojmi se bodo skozi izdelavo naloge spreminjali in dograjevali.

4. Izbira materialov in metodologije, ki dajejo legitimnost mestnim načrtom

Potrebno bo kritično izbrati in ovrednotiti posamezne materiale in metodologije, ki se pojavljajo v luči doseganja večje legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov. Uporabljen po zgodovinski pregled ter pregled sedanjega stanja. Nakazane bodo tudi tendence in smernice. Izbrana bo tudi najprimernejša metodologija, ki bi naj dosegala zaželeno učinke.

5. Preveritev hipoteze

Po izboru ustreznih materialov in metodologije se bo poskušalo preveriti na začetku postavljeno hipotezo. Če nam to ne bo uspelo, pomeni da smo jo uspešno postavili.

6. Poskusna pilotna aplikacija, primer občine Idrija

Zaradi lažjega prikaza ter možnosti praktične preveritve učinkovitosti naloge je zelo primerna aplikacija metodologije na konkretnem primeru.

7. Prikaz sistema doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov

Po teoretičnem diskurzu ter poskusni aplikaciji na konkretnem primeru se bo prikazal celovit sistem doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov. Podana bo metodologija, ki v našem prostoru omogoča optimalno doseganja teh ciljev. Prikazane bodo tudi smernice za nadaljnjo obdelavo ter dodelavo te teme.

8. Sinteza in zaključek



Zaključek bo sintetični ter bo podal oceno pomena tega članka za kvalitetnejšo izdelavo ter uporabo mestnih načrtov. Ocenil bo njen doprinos za slovensko prakso v luči urbanističnega načrtovanja.

2. POSTAVITEV DELOVNE HIPOTEZE

Oblikovanje urbanega prostora je bilo skozi zgodovino venomer kolektivno dejanje. Pri tem so bili uporabniki v oblikovalske procese vključeni na različne načine. To je bilo odvisno od oblasti, vodstva skupnosti, ki je imela v mestih še posebno močno vlogo.

Tako so mesta, ki jih danes vsi občudujemo in so neprecenljiv zaklad, bila oblikovana pod močno vojaško oblastjo. Med te štejemo rimske kastrume, ki so kot kolonizacijske utrdbe bili temelji širitve imperija, ter renesančna mesta v Italiji (Firence, Siena), ki so se oblikovala ter dosegla svojo obliko v času medsebojnih vojn. Takrat so bile mestne regulacije podvržene predvsem vojaškim zahtevam. Za slednje je tipičen primer Haussmanov Pariz, ki je s postavljanjem širokih avenij poskušal preprečevati upore proletariata.

V teh primerih lahko govorimo o vprašljivi in sporni legitimnosti. Obsežne mestne regulacije so zadovoljevale cilje predvsem ozkih skupin. Ohranjeni so dokumenti, kot v primeru mesta Siena, strogo določajo način oblikovanja mestnega prostora. Pri tem so posameznikovi posegi strogo usmerjeni in nadzorovani. Legitimnost takšnih mestnih načrtov je bila omejena zgolj na legitimnosti oblasti. Torej je šlo predvsem za legalnost posegov, spoštovanje zakonov.

Mestni načrti so v teh primerih bili predvsem sredstvo oblasti, da reprezentirajo svojo moč, nadzirajo življenje meščanov ter s tem omogočajo dokaj varno in predvidljivo prihodnost. Prelomnica se pojavi šele v zadnjem času, s pojavom parlamentarne demokracije. *”Z vzpostavitvijo parlamentarne demokracije se je funkcija usmerjanja družbe kot celote prenesla z osrednje monarhične oblasti na celo vrsto avtonomnih podsistemov. Nobeden od podsistemov ne more stopiti na vrh hierarhije in reprezentirati celote, tako kot je nekoč v fevdalno stratificiranih družbah cesar reprezentiral cesarstvo. Moderne družbe ne razpolagajo več s centralno instanco samorefleksije in upravljanja. (Habermas, 1989: 316)”*

S tem pa se v povsem drugačni luči prikaže tudi legitimnost oblikovanja mestnih načrtov. Tako le ti niso več sredstvo hierarhične oblasti za ohranjanje same sebe, ampak postanejo način dogovora vseh uporabnikov. Pri tem vstopajo vsi akterji v proces načrtovanja in oblikovanja mestnega prostora avtonomno na horizontalni ravni. To pomeni, da se mestni načrti oblikujejo na podlagi skupnih interesov, dogovora, moči argumentov ter racionalnosti. Pri tem gre za strukturiranje interesov ter postavljanje prioritete. V ospredje tako prihaja neformalno dogovarjanje, ki temelji ravno na doseganju legitimnosti, medtem ko je formalno zreducirano na legalnost posegov in zakonsko predpisan minimum legitimnosti.

V luči doseganja legitimnosti pri izdelavi mestni načrtov je potrebno ločiti dve vrsti družbenega delovanja oziroma načrtovanja: komunikacijsko ter strateško. Prvo teži k doseganju razumevanja, kjer je komunikacijski odnos na personalni ravni nujen pogoj uspešnosti. Strateško pa se pojavi takrat, *”Ko akter v svojo kalkulacijo vključi tudi podobno, tj. konkurenčno delovanje drugih, ko torej upošteva socialno situacijo delovanja, govorimo o strateškem delovanju. (Kos, 1993: 52)”*

Oblikovanje mestnega načrta tako vključuje obe obliki načrtovanja. Zelo pomembno je ravnotežje med njima. Strateško delovanje doživlja razmah od industrijske revolucije naprej, tudi na škodo komunikacijskega. Vendar je to lahko kontraproduktivno, še posebej takrat ko posega na nivo personalne reprodukcije, kjer je komunikacijski odnos pogoj uspešnosti.

Obe obliki družbenega delovanja – načrtovanja imata pri tem različni stopnji legitimnosti. Če komunikacijsko že v izhodišču teži k doseganju dogovora, torej legitimnosti, pa je strateško s tega vidika toliko bolj sporno. Slednje je še nadaljnje strukturirano – v zakrito in odkrito strateško delovanje.

Vendar pa je prednost strateškega načrtovanja v njegovi racionalnosti in pragmatičnosti. Z njim je možno hitreje ter brez vsakokratne (včasih tudi odvečne in zamudne) legitimizacije učinkoviteje dosegati cilje. Pri tem je ključna naloga strateškega načrtovanja določanje tistega minimalnega konsenza, ki določa okvire ter izhodišča za nadaljnja neformalna – komunikacijska delovanja. Določa prostore svobodnega – etičnega delovanja, kot najvišje stopnje družbenega razvoja. *“Na tej zadnji fazi naj bi bil poglavitni družbeni smoter etično izpopolnjevanje človeka kot posameznika in človeštva kot celote. Pri tem je organsko stanje zadnji cilj družbenega razvoja, kjer si v njem vsak posameznik samostojno oblikuje smotre svojega življenja. Pri tem ga omejuje le pravica njegovih najbližjih. (Furman, 1998: 2)”*

Z odkritim delovanjem ter ustrezno legitimnostjo je možno strateško načrtovanje učinkovito uporabljati pri oblikovanju mestnega prostora. Pri tej obliki načrtovanja je ključno upoštevanje javnih interesov. Na drugi strani pa se s tem reduciranim načrtovanjem odpira nov prostor delovanja, kjer se omogoča in namerno dopušča komunikacijsko načrtovanje, kot primarno osebno načrtovanje posameznika. S kombinacijo teh dveh oblik načrtovanja pa se v ustreznem medsebojnem odnosu *mestni načrt kot temeljni instrument za oblikovanje mestnega prostora* prikaže kot smiselno in legitimno sredstvo za oblikovanje mestnega prostora.

3. KRITIČNA SELEKCIJA DOSTOPNIH REFERENC

- Andrusz, G., ur., 1996: *Cities after socialism*. Blackwell, Cambridge.
- Čaldarovič, O., 1985: *Urbana sociologija*. Globus, Zagreb.
- Furman, G., 1998: *Etika v znanstvenoraziskovalnem delu*. Seminarska naloga, FA, Ljubljana.
- Gantar, P., 1993: *Sociološka kritika teorij planiranja*. FDV, Ljubljana.
- Gantar, P. in Kos, D., 1988: *Sociološka presoja pripomb in predlogov občanov ob javni razgrnitvi projekta preureditve Prešernovega trga v Ljubljani*. Raziskovalna naloga, FDV, Ljubljana.
- Greed, C., 1996: *Introducing town planning*. Longman, London.
- Habermas, J., 1989: *Strukturne spremembe javnosti*. ŠKUC, Ljubljana.
- Habermas, J., 1973: *Legitimation Crisis*. Berlin.
- Haralambos, M., Holborn, M., 1999: *Sociologija*. DZS, Ljubljana.
- Kos, D., 1993: *Racionalnost neformalnih prostorov*. FDV, Ljubljana.
- Madanipour, A., 1996: *Design of urban space*. Willey, London.
- Ogorelec, B., 1993: *Tehnike in načini odnosov z javnostjo v procesu urbanističnega načrtovanja*. Raziskovalna naloga, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.
- Ogorelec, B., 1995: *Komuniciranje z javnostjo*. Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.
- Splichal, S., 1997: *Javno mnenje*. FDV, Ljubljana.
- Surk, V., 1993: *Leksikon morale in etike*. EPF, Maribor.
- Sustainable urban development in the European Union: a framework for action*. 1998, EU, Regional policy and cohesion, Belgija.
- The Blackwell dictionary of 20th century social thought*. Ur.: Outhwaite, W., 1993, Blackwell, Oxford.
- The social science encyclopedia*. Ur.: Kuper, A., 1996, Routledge, New York.
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor*. Uradni list SRS, št. 18/84.
- Zakon o urejanju prostora*. Uradni list SRS, št. 18/84.

4. DEFINICIJE POJMOV

Pri postavitvi hipoteze se nam pojavijo pojmi, kot so: legalnost, legitimnost, načrtovanje. Ker je doseganje legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov zaenkrat omejeno na javno razgrnitev ob upoštevanju javnih interesov, je potrebno definirati tudi pojem javno. Iz osnovnih opredelitev nato nastajajo različne odvisnosti in zveze. Tako gre v osnovi za razlikovanje med njimi.

Legalnost. Izhaja iz latinske besede *lex*, ki pomeni zakon. Kant je legalnost opredelil kot ujemanje z zakonom, ne glede na različne motive in okoliščine. Legalnost je v temelju heteronomna. Angleška beseda *legal* je definirana kot "*an action or situation that is legal is allowed or required by law... (English dictionary, 1998: 950)*". Tako dejanje, ki je legalno, predstavlja minimum npravnosti. Dejanje, ki je legalno ni nujno da ustreza človekovemu npravnemu občutju in prepričanju. Lahko je tudi v nasprotju s humanim in moralnim, kar je tipično pri totalitarnih sistemih.

V našem primeru, ko govorimo o mestnem načrtu, je doseganje legalnosti osredotočeno na zadovoljevanje predpisane zakonodaje. Tako so v slovenski zakonodaji predpisani ustrezni postopki za izdelavo mestnih (urbanističnih) načrtov. Podana je tudi obvezna vsebina (minimum) dokumenta, ustreznost izdelovalca. Prikazani so postopki za sprejem ter izvajanje načrtov.

Legitimnost. Angleško *legitimacy*. Aristotel v Politiki loči med dejanji, ki so "pravilni" in predstavljajo skupne interese meščanov ter med sprijenimi, ki promovirajo ozke interese posameznikov. Sam termin legitimnost pa se uporablja od časov pred francosko revolucijo v razpravah med tradicionalno oblastjo ter demokratičnimi silami, najbolje prikazan v Rousseau-jevem delu *Družbena pogodba*. Njegova definicija legitimnosti je izhajala iz termina *volonte generale* (obča volja). To pa je bilo tudi izhodišče Maxu Weberu, modernemu teoretiku legitimnosti, ki razlikuje tri tipe legitimne oblasti: *racionalno-legalno*, *tradicionalno* in *karizmatično*.

Ralph Miliband označuje proces legitimizacije kot množično indoktrinacijo, vcepljanje idej in modelov ravnanja družbi, ne da bi se ta razumsko in zavestno opredelila zanj. Proces legitimizacije obravnava kot bistven za vzdrževanje kapitalistične moči. To utemeljuje na sistemu oglaševanja, kot enemu od načinov legitimizacije kapitalizma.

V zadnjem obdobju se legitimnost nanaša predvsem na doseganje konsenza pri raznih oblikah družbenega delovanja in s tem tudi načrtovanja. Tako Jürgen Habermas (1973) govori o krizi legitimnosti v kapitalistični družbi. V nasprotju z Weberjem, Habermas legitimnost delovanja označuje kot svobodno, informirano in izčrpno komunikacijo. S tem bi onemogočili indoktrinacijo in podrejanje ljudi, na katero opozarja Miliband. Kot učenec Frankfurtske šole, katere večji del dela je bil posvečen razvoju dela Karla Marxa, nadgradi Marxovo idejo o osvobajanju človeštva z materialno in lastninsko enakostjo članov družbe z uvajanjem komunikacijskega delovanja, kjer imajo vsi enake možnosti priti do resnice, svobode govora in možnosti nasprotovanja.

Legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov se dosega na raznih stopnjah in na različne načine. Poudarek je predvsem na vključevanju raznih interesnih skupin ter javnosti. Tukaj gre predvsem za neformalne stike in razprave, ki zakonsko niso določene. Zakonsko predpisan je zgolj tisti minimum, kot je javna razgrnitev, ki pa ne vključuje vmesnih faz pri izdelavi nalog. Tako se projekt kot že končan zgolj prikaže javnosti. Vendar pa je v državah z razvito parlamentarno demokracijo doseganje in iskanje legitimnosti ključen cilj pri izdelavi mestnih načrtov.

Javno. Za definiranje javnega je potrebno omejiti oziroma vzpostaviti odnos z zasebnim. Le ta se je skozi zgodovino spreminjal. Največ sprememb je prinesel razvoj množičnega komuniciranja. Tako postaja zasebno življenje vse bolj javno, dejanja posameznikov pa vidna ostalim. V Franciji je bil prvotni pomen javnega določen z nasprotjem posebnemu ali individualnemu, ni pa še obsegal nasprotja zasebnemu. Kot nasprotje zasebnemu se je ta pomen pojavil sredi 19. Stoletja. Obe pomenski razsežnosti pa sta povezani z razvojem sodobnih družb, za katere sta značilni produkcija in predstavniška demokracija.

V našem primeru je javno potrebno definirati v smislu splošnega ali državnega (mestnega) pomena. V klasičnem modelu meščanske javnosti je meja med javnim in zasebnim meja med oblastjo ter civilno družbo. V postindustrijski družbi pa prihaja do bistvenega premika. Tako ne moremo več govoriti o enotnem javnem, kot državnem, ampak znotraj civilne družbe prihaja do avtonomnih javnih sfer. Nobeden od teh podistemov javnega, vključno z državnim ne more stopiti na vrh hierarhije in reprezentirati celote.

Hkrati pa postaja zasebno temelj javnega. *“Zasebna sfera je na eni strani arena, iz katere je izločena javna racionalnost in v kateri ni treba navajati argumentov; na drugi strani pa je zasebno temelj odpora javni sferi, ki lahko postane dovolj močna, da se vsiljuje zasebni osebi in jo nadzoruje. (Splichal, 1997: 34)”* Kot pravi Arendtova je javno tisto, ki poseduje moč, da zbere in poveže ljudi.

V urbanistični praksi so oblikovalci mestnih načrtov zavezani k upoštevanju javnega interesa. V obstoječi zakonodaji je to predvsem v upoštevanju oblasti ter državnih in mestnih interesov. S premikom javnega k zasebnemu ter redefinicijo pojma javnega se bo v prihodnosti tudi vloga oziroma smoter načrtovanja spremenila. Ta premik je viden predvsem v Evropski državah, še posebej v Anliji, kjer dajejo poseben poudarek vključevanju raznih avtonomnih javnosti in rizičnih skupin.

Načrtovanje. Zaradi rabe dveh pojmov kot so načrtovanje in planiranje je v našem primeru smiselno pomen izenačiti. Tako je v leksikonu (Leksikon Cankarjeve založbe, 1987:734) definirano planiranje kot načrtovanje oziroma sestavljanje načrtov, snovanje. Hkrati pa je pojem planiranje, predvsem v preteklem obdobju centralnega planiranja, pridobil negativen prizvok. Zato bomo skozi razpravo uporabljali termin načrtovanje.

Z vidika sociološke teorije je Pavel Gantar (1993) podal opredelitev načrtovanja kot družbeno intervencijo v sicer spontano potekajoče procese, kot obliko družbenega

delovanja, kot metodo povečanja racionalnosti ter kot razmerje med spoznavanjem, prognoziranjem in delovanjem.

Načrtovanje je glede na način družbenega delovanja možno nadalje deliti, kot predlaga Habermas (Kos, 1993) na : a) instrumentalno načrtovanje, pri katerem se racionalno uporabljajo sredstva za doseg nekega konkretnega cilja brez upoštevanja ostalih ciljev, b) strateško načrtovanje, ki upošteva socialno situacijo ter delovanje drugih, ter c) komunikativno načrtovanje, ki je usmerjeno v doseganje sporazumevanja.

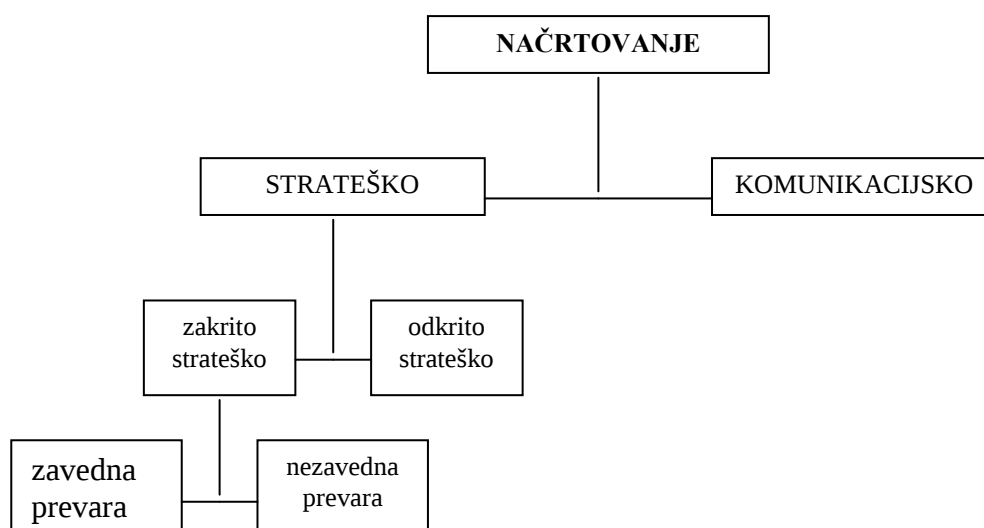
V urbanizmu se še vedno ohranja predvsem enostavno racionalno načrtovanje, ki temelji na deduktivni izpeljavi konkretnega načrta iz niza začetnih ciljev. Ta oblika je v preteklosti bila najbolj razširjena prav zaradi enostavnosti, hitrosti in jasnosti oblikovanja načrta ter njegovega izvajanja. Naloga takšnega načrtovanja je, da v načrtu materializira cilje in zamisli.

5. MATERIALI IN METODE

Razmerje med strateškim in komunikacijskim načrtovanjem

Kot je bilo pri postavitvi hipoteze izpostavljeno je bistvo družbenega planiranja razdeljeno na strateško in komunikativno načrtovanje. Ker eno ne more nadomestiti drugo je bistvo predvsem v vzpostavljanju razmerja med njima. Zato gre pri teh oblikah predvsem za komplementarnost in odnos. Ne gre za izključevanje ali eno ali drugo.

Strateško načrtovanje ima tradicijo razvoja že od industrijske revolucije naprej in je po nekaterih ocenah (Kos, 1993) že v dobršni meri koloniziralo svet življenja, t.j. prostor komunikacijskega delovanja.



Iz tega grafa je razvidno, da ima strateško načrtovanje napram komunikacijskem večjo kompleksnost. To neuravnoteženost lahko primerjamo tudi z načrtovalsko prakso, kjer je neprimerno več situacij strateškega načina načrtovanja. Hkrati pa je razmerje odraz utilitarne učinkovitosti sistemov, kjer neformalno legitimizacijo nadomešča formalno proceduralna legitimizacija.

Hkrati pa se področje načrtovanja javno dobrega, skratka skupnega interesa na novo definira in premika vse bolj k zasebnemu. Tako postanejo zasebni interesi jedro javnega ter s tem povzročijo proces interakcije v obeh smereh. Pri tem prihaja v ospredje moč avtonomnih akterjev, ki lahko na različne načine in z različno težo vplivajo na načrtovanje.

Po Giddensu ta obstoj odnosov moči ljudi omejuje. Moč vidi kot zmožnost, da stvari z načrtovanjem spremenimo, da postanejo drugačne kot bi bile v spontanah procesih. Ta moč je po njegovem povsem legitimna, saj z omejevanjem svobode drugih poveča svobodo akterju, ki poseduje to moč. Kar omejuje eno osebo, omogoča drugi, da stori več.

Wottonova opredeljuje razmerje med načrtovanjem in svobodo kot nujno, saj mora biti svoboda omejena, da bi jo lahko posedovali. Svobodo opredeljuje kot *odsotnost frustracije*, ki pa ni mogoča. Zato tudi vidi pozitivnost v načrtovanju skupnega oziroma javno dobrega. Pri tem opozarja, da skupnih koristi ne smemo opredeljevati v direktnem smislu kot tisto kar v vsakem trenutku koristi čim večjemu številu ljudi. Na ta način bomo našli le malo skupnih stvari. Po njenem je javno dobro tisto kar zadeva konkretne koristi posameznikov, ne pa utalitarna formula.

S temi novimi razmerji se pojavi potreba po redefiniciji strateškega načrtovanja. Opustitev te vrsti načrtovanja v trenutnih družbenih razmerjih je lahko zelo nevarna in kontraproduktivna. Vendar ga je potrebno omejiti na ključne segmente načrtovanja ter mu tako s formalnimi kot neformalnimi oblikami delovanja omogočiti večjo legitimnost.

Ta jasen in vedno bolj uravnotežen odnos med formalnim in neformalnim je značilen za postindustrijske družbe z razvito parlamentarno demokracijo. Formalizacija pomeni ustalitev preizkušenih oblik načrtovanja. Tako te sčasoma postanejo proceduralno določene, ker so koristne in predvidljive. Neformalne oblike načrtovanja pa dopuščajo kreativno svobodo ter dajejo prostor eksperimentu. Hkrati so nujne za napredek in razvoj družbe. Ker je njihovo delovanje rizično je potrebna večja stopnja legitimnosti.

FORMALNO	NEFORMALNO
strateško delovanje	komunikativno delovanje
legalnost	legitimnost
red	nered
integracija	dezintegracija
forma	amorfnost
institucionalizacija	deinstitucionalizacija
izključevanje	komplementarnost
nadzorovanje	usmerjanje
centralnost	disperzija
enoten prostor	paralelni prostori
veliki proizvodni sistemi	avtonomne proizvodne enote

Vir: Kos, 1993: 24.

Formalne oblike doseganja legitimnosti

Če izhajamo iz prejšnjih definicij, da legalnost mestnim načrtom daje ustrezna zakonsko predpisana procedura in njeno spoštovanje, potem je doseganje legitimnosti osredotočeno predvsem na komuniciranje in vključevanje javnosti. Termin mestni načrt se od zakonodaje ter od države razlikuje. Poudarek pri obravnavi zakonodaje je dan tistim urbanističnim dokumentom, ki se nanašajo na našo temo, urejanje celotnega območja mest ali naselij.

Slovenija

Stavbi red Ljubljane 1896 je za regulacijski mestni načrt določil javno razgrnitev, ki se je opravila po sprejemu na mestnem svetu. Trajala je šest tednov, nakar so občani pisno podali pripombe. Nato je občinski svet k pripombam podal svoje mnenje ter jih poslal v razsodbo deželni vladi.

Gradbeni zakon Kraljevine Jugoslavije 1931 je določal dve stopnji participacije oziroma komunikacije z javnostjo. V prvi fazi je bila predpisana tri-mesečna javna razgrnitev regulacijskega mestnega načrta – razgrnitev na vpogled ter dajanje pripomb. V drugi fazi, potem ko občinski odbor sprejme regulacijski načrt ob upoštevanju pripomb iz prve razgrnitve, sledi ponovna razgrnitev, ki traja dva meseca. Vsebina pripomb in pritožb je omejena glede na kršenje zakonskih predpisov in glede na ogrožanje javnega interesa.

Zakon o urbanističnem planiranju 1967 predvideva eno-mesečno javno razgrnitev mestnega (urbanističnega) načrta. Podane pripombe občanov nato obravnava pristojni občinski svet, ki načrt tudi sprejme.

Zakon o urejanju prostora 1984 določa razgrnitev urbanistične zasnove (mestnega načrta) v sklopu dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana, katerega del je. Razgrnitev traja najmanj en mesec oziroma dokler traja usklajevanje. Obravnava pripomb zakonsko ni določena.

Tujina

Danska. V postopku izdelave strukturnih in regulacijskih načrtov, ki so del občinskega plana, javnost sodeluje na dveh nivojih, v javni razpravi o osnutku plana ter o dajanju pripomb na že izdelan predlog plana. Hkrati se z objavo predloga plana pisno obvesti vse lastnike zemljišč, ki jih plan zadeva ter združenja in organizacije.

Nemčija. Osnutke generalnih gradbenih planov, ki zajemajo celotna območja mest in naselij je zakonsko potrebno razgrniti za en mesec, medtem pa lahko občani dajejo pripombe in pobude. Če je več kot sto oseb dalo pripombe in pobude z isto vsebino jih je potrebno posebej obravnavati ter pisno obvestiti in jim omogočiti vpogled v rezultate. Če se osnutek plana po razgrnitvi dopolni ali spremeni ga je potrebno ponovno razgrniti. Večja vloga javnosti je uzakonjena za prenovo mest.

Švedska. Pregledni prostorski plan občine se sprejema po javni razgrnitvi, ki traja najmanj dva meseca. Med pripravo plana morajo obvezno sodelovati poleg nosilcev oblasti tudi društva in organizirane skupine civilne družbe. Po tej dobi razgrnitve mora občina dopolniti in spremeniti osnutek plana, če je to potrebno. Če predlogov ne upošteva mora to posebej utemeljiti.

Finska. V zakonodaji sprejeti leta 1999 so izdana navodila za doseganje legitimnosti na splošno, kar velja tudi za tako imenovane *local master plans*. Poudarek je predvsem na interakciji med celotnim procesom izdelave mestnih načrtov: *Plans must be prepared in interaction with such persons and bodies on whose circumstances or benefits the plan may have substantial impact. The authority preparing plans must publicize planning information so that those concerned are able to follow and influence the planning process.*

Anglija. Za razliko od slovenskega in ostalih evropski sistemov načrtovanja, ki so plansko orientirani in proaktivni, je angleški sistem načrtovanja prostora projektno orientiran in reaktiven. Zanj je značilna fleksibilnost na spremembe ter diskrecijska pravica uradnikov pri prostorskih odločitvah. Za doseg ustrezne legitimnosti takšnih odločitev je potrebno močnejše neformalno sodelovanje in dogovarjanje. S tem se v angleški načrtovalski praksi vse bolj uveljavljajo neformalni dokumenti. Enotni razvojni plani (*Unitary development plan – UDP*) urejajo namensko rabo in prometno ureditev celotnega območja mesta.

Zakonsko zahtevano sodelovanje javnosti pri izdelavi UDP-jev je vpeljano na več nivojih in sicer pri: posvetovanjih, kjer se pred javno razgrnitvijo posvetujejo o določenih vsebinah in ciljih, razgrnitvah, kjer posamezne pripombe ob posvetovanjih lokalna oblast vključi v osnutek načrta, javni razpravi, kjer lokalna oblast organizira javno rapravo, ki se nanaša na določene vsebine. Po javni razpravi inšpektor pripravi poročilo, v katerem poda priporočila za morebitne spremembe plana. Nato se izvede dopolnitev plana ob upoštevanju predlogov z obrazložitvijo. Prebivalci imajo šest tednov časa, da dajo pripombe na dopolnjeni predlog plana. Nato sledi končna faza kjer se upoštevajo pripombe in se izdela dokončna oblika plana. Po sprejetju plana mora le ta biti javno publiciran ter dostopen vsem občanom po zmerni ceni.

Neformalne oblike doseganja legitimnosti

Ker so te oblike, kot je bilo že povedano, še neformalizirane, torej niso utečene in splošno sprejete, se pojavljajo različno od primera do primera. Zato sledi pregled posamičnih mestnih načrtov, kjer je bilo skozi neformalne ter edinstvene primere kvalitetno ter tudi kvantitetno dosežena velika stopnja legitimnosti.

Anleška praksa je ena tistih, ki je najbolj dovzetna ter odprta za neformalne načine načrtovanja. To je že na začetku 20. stoletja uspešno prikazal Patrick Geddes, škotski načrtovalec mest (town planner). Prvi je zagovarjal, da je načrtovanje mest *proces* in ne končni izdelek, kot je bilo v navadi do takrat. V njegovi knjigi *Cities in evolution* (1915) je dal poseben poudarek izobraževanju prebivalcev z namenom razumevanja načrtovalskega procesa in njihovi aktivni vlogi pri sodelovanju skozi celoten proces. Bil je prvi propagator javne participacije.

Žal pa je s profesionalizacijo načrtovalske stroke takšno razumevanje načrtovanja za pol stoletja zamrlo. Načrtovalski procesi so se zreducirali na dvodimenzionalne sheme in grafe, kar pa je javnosti bilo nerazumljivo. S tem je tudi zamrla njihova participacija ter razumevanje procesa. V osemdesetih pa je prišlo do ponovnega oživljanja sodelovanja raznih interesnih skupin in javnosti. K temu je v veliki meri pripomoglo prav urbanistično oblikovanje (urban design), ki je z nazornimi tridimenzionalnimi prikazi zopet vzpostavilo razumevanje in možne posledice določenih načrtovalskih odločitev.

Eden zadnjih najbolj uspešnih primerov urbanistične prakse v zadnjem času je primer mesta Birmingham. Z javno participacijo ter sodelovanjem vseh zainteresiranih skupin so uspešno revitalizirali območje celotnega mesta.

Mesto Birmingham se je zaradi močnega razvoja industrije ter njenemu podrejanju vse bolj dušilo s tem pa se je slabšala kakovost življenja. V veliki meri je bil glavni krivec predvsem slaba prometna shema, ki je mesto dobesedno razrezala in omrtvila.

Za izboljšanje razmer v mestu so se odločili, da bodo začeli s sistematičnim in izpopolnjenim pristopom k urejanju in oblikovanju mesta, kjer bodo povsod vključene razne oblike sodelovanja javnosti in interesnih skupin. To delovanje je potekalo na treh ravneh: a) na načelni ravni, kjer so v sklopu iniciative "Dobro mestno oblikovanje" organizirali vrsto predavanj, konferenc in simpozijev z namenom informiranja in vzpodbujanja sodelovanja javnosti, zavedajoč se pomembnosti njihove podpore pri pridobivanju legitimnosti načrtovanja mesta, b) na načrtovalskem posegu mestnega merila, kjer je bila javnost vključena pri izdelavi enotnega razvojnega plana za celotno mesto (UDP) c) na načrtovalskem posegu lokalnega merila, kjer so stanovalci na lastno iniciativo ob pomoči urbanističnega oblikovalca izdelavali predloge revitalizacij posameznih delov mesta.

Pri izdelavi UDP-ja se je v obdobju močnega pritiska javnosti na kakovostnejše oblikovanje mesta formirala skupina za družbeni pritisk (pressure groups) imenovana Birmingham for people. "To je prostovoljna organizacija, katere cilj je organizirati

sodelovanje javnosti in posameznih skupin v procesu planiranja in izgradnje mesta (Andrews, 1993: 95). Cilji organizacije so bili krepiti lokalno udejstvovanje, oblikovati človeku prijazne razvojne politike, organizacija in izvajanje javne debate pri planiranju in izgradnji mesta, koordinacija in organizacija skupnih akcij v lokalnih skupnostih ter vzpostaviti dolgoročno povezavo med organizacijami lokalnih skupnosti ter javnim in privatnim sektorjem.

Skozi prakso skupine Birmingham for people so bile podane smernice za organizacijo dela skupin za družbeni pritisk. Potrebno je privabiti čim več ljudi iz različnih okolij in z različnimi interesi, ter tako vključiti v razpravo vse segmente družbe, sodelovati v političnih aktivnostih, zbrati denar iz neodvisnih virov financiranja, pritegniti medije, postaviti visoke standarde za vodenje kampanje ter si zagotoviti status verodostojnega sogovornika.

Ta primer doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov se je izkazal za zelo učinkovitega ter je podal smernice za spremembo zakonodaje, ki tvori formalni del. Tako se je v Angliji pokazala potreba po reviziji zakonodaje iz leta 1969, ki mora sloneti na izkušnjah in znanju prej omenjenih družbenih skupin.

Zelo zanimiv primer je tudi Singapur. Za načrtovanje v mestnem merilu uporabljajo štiri vrste instrumentov: regulacijska merila, načrtovasko kontrolo, ekonomsko iniciativo ter vzpodbujanje javne zavesti in participacije. Tako dobi pridobivanje legitimnosti posebno težo, saj mu je dodeljena enakovredna pozicija pri posegih v prostor.

Ozaveščanje javnosti (public awareness) se izvaja na tri načine: specializirane kampanije, izobraževalni sistem ter vsakoletno prireditev "Clean and green weekend". Posamezne kampanije predstavijo konkretne probleme širši javnosti. V sistem ozaveščanja javnosti so aktivno vključene šole, ki na posreden način z učnim programom ter fakultativnimi dejavnosti skrbijo za izobraževanje otrok in odraslih.

Z večanjem zavesti so se začele pojavljati posamezne skupine za pritiske, ki predstavljajo določen del javnosti s konkretnimi predlogi. Te organizacije pri načrtovanju dobivajo vse večjo vlogo. Kot neprofitne organizacije dobivajo za delovanje finančna sredstva direktno od davkov, ki jih prebivalci lahko sami usmerjajo. Tako določen delež obveznega davka poljubno razporedijo tistim organizacijam, ki v največji meri predstavljajo njihove interese.

Participacija javnosti je tako prisotna skozi vse faze načrtovanja. Že pri natančnejšem globalnega koncepta razvoja mesta imajo skupine za pritiske ter odprta javnost zelo močno vlogo. Tako imajo na vseh stopnjah načrtov javne razgrnitve, ki je dostopna vsem. Na njej se podajajo konstruktivni predlogi ter smernice posameznikov kot organizacij.

Smernice za slovensko prakso

V Sloveniji, tako kot v večini evropskih držav, je doseganje legitimnosti pri oblikovanju mestnih načrtov, zreducirano na legitimnost izdelovalcev (strokovnjakov), legalnost voljene oblasti (ki dokument sprejmejo) ter javno razgrnitev, kjer se občani ponavadi zgolj seznani z dokumenti.

Kot je bilo prikazano v uvodnem delu razprave se pojem legitimnosti nanaša na aktivno vključevanje javnosti že skozi procese oblikovanja predlogov. Zato bi bilo potrebno povsem na novo uvesti celoten proces vključevanja raznih skupin in javnosti.

V prvi fazi je ključnega pomena ozaveščanje javnosti. To je možno doseči z izobraževanjem otrok kakor tudi odraslih. Zelo koristne so tudi organizacije simpozijev, razne prireditve, predstavitve ter tematski dnevi, ki bi bili dostopni vseh javnosti. Ljudje bi se tako začeli zavedati pomembnosti urbanističnega načrtovanja za izboljšanje individualnega življenjskega standarda. S tem bi se pojavil kritičen odnos do načrtovalskih procesov.

To bi v drugi fazi privedlo do formiranja različnih skupin in društev, ki bi predstavljali različne interese. Vključevanje bi bilo prostovoljno, kakor tudi financiranje, kjer bi davkoplačevalci lahko s preusmerjanjem davčnih obveznosti podpirali in s tem predstavljali svoje interese. S tem bi prišlo do reformacije javnega, ki je s pojavom zasebne iniciative nujno.

Posebno pozornost je potrebno dati tudi rizičnim skupinam prebivalcev, ki nimajo osebne moči strukturiranja ter povezovanja v skupine (otroci, bolni, invalidi, ...).

Tako bi v tretji fazi proces načrtovanja ter izdelave mestnih načrtov že od začetne faze, namere o izdelavi, ter nato skozi celoten proces priprave vse tja do sprejetja, vključeval razne formalne in neformalne organizacije ter posameznike. Ta celovit pristop je nujno potreben če hočemo povečati učinkovitost in tudi smiselnost mestnih načrtov.

Razne skupine za pritiske bi bile legitimen zagovornik specifičnih interesov, ki so skupni določenim ljudem. Na horizontalni ravni bi se z ostalimi že uveljavljenimi predstavniki javnega (država, regija, mesto, krajevne skupnosti) na podlagi moči argumentov ter teže interesov dogovarjale o načrtovanju mestnega prostora. Poseben poudarek bi bil dan ključnim načrtovalskim odločitvam, ki bi dolgoročno in bistveno posegle v prihodnost mesta.

S tem bi mestni načrt postal predvsem strateški dokument, ki bi na eni strani skoncentrirali skupne težnje, na drugi pa bi pustil prostor svobodnejšemu in tudi neformalnemu dogovarjanju in oblikovanju mestnega prostora. Za izpeljavo strateškega načrta bi moral obstajati maksimalen konsenz, saj bi ga le tako bilo mogoče izpeljati. Tako bi za legitimizacijo bilo potrebno uporabiti vse instrumente ter oblike sodelovanja raznih skupin in interesnih združenj. Za doseganje konsenza pa bi bila ključna moč oziroma teža interesa.

Predvsem pri izdelavi mestnih načrtov je poduk birminghamske prakse, ki predvideva tesno sodelovanje med mestno upravo, državnimi agencijami, predstavniki gospodarske zbornice in predstavniki prebivalcev zelo sprejemljiv, ker praviloma le tak pristop lahko daje realno izvedljive planske naloge in uporabnikom prijazno okolje (Andrews v Ogorelec, 1993: 104)

6. PREVERITEV HIPOTEZE

Razmerje med strateškim in komunikacijskim načrtovanjem ter med formalnimi in neformalnimi oblikami doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov je izredno pomembno. Tako lahko ugotovimo, da je v večini evropskih držav pri izdelavi strateških planov uveljavljen predvsem formalni način doseganja legitimnosti. Od tega sivega povprečja izstopata Finska ki s povsem novo zakonodajo uvaja vključevanje in sodelovanje javnosti skozi celoten proces načrtovanja ter Anglija, ki pa z uspelim neformalnim načinom izdelave strateškega mestnega načrta Birminghama poskuša vplivati na spremembo formalne zakonodaje. Zelo dober primer je tudi mesto Singapur, ki mu je po ekonomski ekspanziji uspelo usmeriti razvoj mesta v kvalitetno izgradnjo z udeležbo vseh prebivalcev.

Iz teh primerov lahko ugotovimo, da je zakonodaja glede načina doseganja legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov zastarela in pomanjkljiva. Tako je okvir, ki si ga zastavlja, da legitimnost zagotovi zgolj z javno razgrnitvijo, neustrezen in zastarel napram razvoju demokratične družbe. Načrtovanja tako ni mogoče več omejevati zgolj na biroje, ampak je potrebno vključevati različne oblike organiziranih skupin ljudi, gospodarske subjekte ter rizične skupine. Zelo uspešno ter pravično je takšne neformalne skupine in organizacije podpirati z neposrednim usmerjanje davkov davkoplačevalcev samih. S tem se strukturirajo ter na novo oblikujejo javni interesi, ki pa niso zgolj interesi legalno voljene oblasti ampak se javni interes tako prikaže kot skupek zasebnih interesov.

Mestni načrt kot temeljni instrument za oblikovanje mestnega prostora dobi povezovalno in usklajevalno vlogo različnih legitimnih interesov. Predstavlja strateško usmeritev razvoja mesta. Ključno vlogo ima predvsem na tistih vitalni delih mesta, kjer interesi niso popolnoma usklajeni in je potrebno na legitimen način oblikovati strategijo. To je možno na podlagi moči argumentov, ki pa jih ne predstavljajo zgolj formalno voljene oblasti ampak tudi razne neformalne skupine z različnimi interesi.

Z oblikovano urbanistično strategijo, ki je zreducirana zgolj na ključne točke mesta, pa se nam na drugi strani odpira popolnoma nov in odprt prostor, kjer pa je možno uveljavljati principe komunikacijskega načrtovanja. Ta prostor tako postane mesto eksperimenta ter neformalnega delovanja. Ali kot se strinja Wottonova, svobodo je treba omejiti, da bi jo lahko posedovali.

Skozi to razpravo, ki sloni na teoretičnih izhodiščih ter primerih iz prakse, se je izkazala v začetku postavljena hipoteza kot možna in legitimna.