

Prof. dr. Drago Kos

Odsjek za sociologiju
Fakulteta za družbene vede
Univerza v Ljubljani

UDK: 316.334.56 (so.grada)

Izvorni znanstveni rad

Priljeno: 8. 10. 2012.

SOCIOLOGIJA IN LEGITIMIZACIJA PROSTORSKEGA PLANIRANJA

Sažetak: Besedilo obravnava krizo legitimnosti kot ključni problem »postmoderne« oz. »posttranzicijske« prostorskega planiranja, ki izvira iz splošne legitimizacijske krize birokratske, (državne) družbene regulacije. Problem je mogoče pojasnjevati z nemirom in nestabilnostjo, ki jo povzroča sprememba družbene razvojne paradigme, ki sledi velikim političnim in tehnološkim spremembam ob koncu dvajsetega stoletja. S sociološkega vidika je kriza legitimnosti presenetljiva posledica povečane refleksivnosti, ki povzroča padec zaupanja v temeljne družbene institucije. V tem še vedno nestabilnem kontekstu je planiranje in urejanje prostora nadpovprečno ranljiva dejavnost, ker je povsem očitno, tržna regulacija oz. Logika zelo hitro naleti na omejitve oz. Povzroča velike neracionalnosti, ki imajo močan negativen vpliva na kakovost življenja, okolje pa tudi na ekonomske razvojne možnosti.

Ključne besede: regulacija družbe, planiranje prostora, posttranzicija, legitimizacija, soodločanje (participacija)

Uvod : ne/legitimnost prostorskega planiranja

Prostorskega planiranja se ni mogoče lotiti ne da bi se vsaj na začetku posvetili vprašanju in problemom, ki določajo družbeni položaj tega načina urejanja prostorskih zadev. Seveda je to izredno obsežna problematika, ki je na tem mestu prav gotovo ni mogoče celovito in temeljito obdelati. Smiselno je opozoriti na to, da je prostorsko planiranje predvsem formalni okvir, forma, ki je v temelju odvisna od tega kaj je "zunaj in kaj znotraj", t.j. od tega, kako se ta forma prilega konkretni družbeni situaciji. Zaradi tega lahko sociološko raziskovanje neposredno vpliva na domet prostorskega planiranja. Glede na zmedenost časa, ki so ga nekateri avtorji označili kot čas "konca zgodovine" (Fukuyama 1992), bi bilo treba začeti z vprašanjem, ali je ideja planiranja sploh še mogoče umestiti v t. im. pos/tranzicijsko varianto postmodernih družb. Prvo in najpomembnejše vpraša-

nje zadeva torej vlogo in položaj planiranja v sodobnih »postranzcijskih in tudi t. im. postmodernih družbah. Čeprav je vsakomur jasno, da je sprememba družbenega sistema, pravzaprav sprememba načina regulacije družbenih odnosov in struktur, se prav tako ni mogoče znebiti vtisa, da je inercija že davno vzpostavljenih institucij prav tako presenetljivo vstrajna. Pri tem seveda nimamo v mislih politično tako pogosto obdelovano “kontinuitete s prejšnim režimom”, temveč tega, da se je objektivno spremnila vloga države, pri urejanju urejanja družbenih zadev. Nekateri poglobilni akterji na tem področju očitno še niso v celoti zaznali te spremembe. Glede na to, je na začetku planerskega postopka neizbežno treba ugotoviti realno razmerje med tržno in državno regulacijo. Glede na to, da je planiranje po definiciji usmerjeno v prihodnost pa bi bilo smiselno upoštevati še perspektive tretjega participativnega ali samoupravnega urejanja zadev, ki je zaradi krize legitimnosti države in vse bolj tudi trga deležno vedno več pozornosti. Namesto o dveh je torej smiselno govoriti o kombinaciji treh regulacijskih sklopov.

Državno, regionalno, lokalno urejanje prostora oz. prostorski plan kot temeljni regulacijski instrument ima tudi v razmerah dominantne vloge trga še vedno zelo pomembno vlogo, čeprav je bila in je še zaradi “duha časa” oslABLJENA njegova legitimnost, zlasti pri t. im. neoliberalcih. Zaradi enakih ali podobnih razlogov je začasno nizka tudi legitimnost samoupravnih oz. participativnih mehanizmov, kar nemalokrat privede do prav komičnih situacij¹. Prostorskim strokovnjakom seveda ni treba pojasnjevati in utemeljevati tega, da je prostor specifična in redka dobrina, pri kateri tržni mehanizmi v mnogih primerih niso najprimernejši, in tudi ne ekonomsko najbolj racionalni oz. optimalni. Eden izhodiščnih problemov planerskega postopka je zato smiselno razmejevanje, kombiniranje oz. dopolnjevanje tržnih, planskih in samoupravnih mehanizmov. S sociološkega vidika je posebej zanimivo vprašanje, kako planiranju zagotoviti višjo stopnjo legitimnosti, tj. podpore javnosti in ne/posredno prizadetih na različnih nivojih (od lokalnega do nacionalnega). To je toliko pomembnejše, ker je netržno prostorsko urejanje (t.j. državno in lokalno planiranje) trenutno relativno šibko podprto z realno družbeno močjo, kot nujnim pogojem izvedljivosti plana. To je seveda zelo kompleksna problematika, pri kateri je treba upoštevati tako ideološko dispozicijo, organizacijsko upravno strukturo, lastniška razmerja in tudi včasih prav banalne relacije med centrom (dražavo) in periferijo (lokalnimi skupnostmi) ipd. Vsekakor pa je uresničljivost prostorskega plana odvisna od velikega števila dejavnikov, ki precej presegajo nabor specialističnih strokovno prostorskih kompetenc oz. od tega, v kolikšni meri je konkretni planski instrument sposoben upoštevati te “presežne” dejavnike.

1 Skoraj komično je opazovati, kako zahod, t.j. evropski strokovnjaki priporočajo soudeležbo civilne družbe in neposredno prizadetih ljudi v odločevalskem procesu in kako se pri nas pretvarjamo, kako je ta “evropska” praksa nekaj povsem novega in sploh ni primerljiva s sistemom, ki smo ga poznali še v prejšnjem desetletju.

Postmoderno prostorsko planiranje?

Usmerjanje in planiranje prostorskega razvoja je dejavnost s katero hočemo v določenem časovnem razdobju doseči določene prostorske razmere. Bistvena dejavnika te teleološke aktivnosti sta torej dva elementa: a) razpoznavni (transparentni) cilji in b) sposobnost usmerjanja kompleksnega sistema akterjev in virov. Oba elementa sta medsebojno smiselno povezana, kajti povsem razumljivo je, da morajo biti cilji določeni glede na sposobnost njihovega doseganja. Prav to razločuje operativno planiranje od sestavljanja nerealnega spiska želja.

Ta medsebojna povezava praktično pomeni, da je določanje ciljev omejeno s sposobnostjo njihove realizacije. Tako pridemo do legitimnosti kot ključnega planerskega vprašanja. Realni vpogled v družbeno upravičenost prostorskega planiranja nam omogoči tudi realno postavitev ciljev, ki jih hočemo s tem delovanjem uresničiti. Ker je »klasični«, t.j. tradicionalno prevladujoči sistem prostorskega planiranja z državno avtoriteto formalizirana in instiucionalizirana aktivnost, je seveda učinkovitost planiranja v veliki meri odvisna od splošno priznane legitimnosti države oz. državnih institucij. Ker lahko legitimnost brez večjih pomenskih izgub prevedemo kar v zaupanje se ključno, t.j. izhodiščno planersko vprašanje torej glasi: ali v sodobnih družbah obstaja potrebna stopnja zaupanja v državne institucije. Od odgovora na to vprašanje je odvisna oblika in vsebinska ambicioznost planskega postopka oz. planskega dokumenta. Tako univerzalno zastavljeno vprašanje je splošno aktualno, kar seveda ne pomeni, da doseganje legitimnosti nima tudi številne lokalne posebne značilnosti. Razprava in raziskovanje krize legitimnosti »države blaginje« se je začela že v sedemdesetih letih kot reakcija na množične študentske proteste. S časoma je izgubila razredne socialne poudarke, okrepila pa se je »tehnična« razlaga legitimističnih problemov v modernih, vse bolj kompleksnih družbah. Preobremenjenost in slaba »vodljivost« družb je po mnenju številnih analitikov posledica prevelike kompleksnosti oz. diferenciranosti modernih družb (Offe 1989). Obenem pa se družbe visoke moderne soočajo z naraščajočo različnostjo političnih zahtev (Kaase in Newton 1995), kar še dodatno otežuje usklajevanje in usmerjanje družb (Kitchen, T. 2006).

Zaradi neučinkovitosti tradicionalnih državnih usmerjevalnih institucij se povečuje vpliv in legitimnost novih družbenih gibanj, t.j. organizacij civilne družbe, po mnenju nekaterih pa je sem treba prišteti še t.im »kvazi civilne inštitucije« (Rydin, 1998). Predvsem v osemdesetih in začetku devetdesetih dvajsetega stoletja je predvsem v teoriji, deloma pa tudi v praksi prevladalo staišče, da se težišče legitimnosti premaknilo močno v smeri civilne družbe. To je pomenilo, da nova družbena gibanja bolj realno zastopajo interesno strukturo nastajajočih postmodernih družb. Pri tem pa ne smemo zanemariti opozoril, ki so se pojavila

nekoliko kasneje, da je vključevanje neinstitucionalnih oblik participacije lahko tudi gožnja politični zakonitosti². Tu se odpira vznemirljiva razprava o planerskem potencialu civilne družbe, ki zlasti pri prostorskih in okoljskih vprašanjih dobiva močne pospeške.

V nasprotju s staro, t.j. moderno družbo, ki je temeljila na centraliziranih in hierarhično organiziranih sistemih postmoderna družba ni več kompatibilna z linearno hierarhizirano centralizirano državo. Vendar to ne pomeni, da je nova politika istovetna z neoliberalnim zavzemanjem za svobodni trg. Ideja ni manj države, ampak več drugačne države. Namesto centralne države se obnavlja moč regionalne in lokalne ravni. Sestopanje centralno državne avtoritete gre po nekaterih optimističnih predvidevanjih (Mlinar 1995) prav do individualnega nivoja. Individualizmu pa seveda bolj kot togo formalizirano delovanje ustrezajo bolj fleksibilne institucionalne navezave in bolj dinamične začasne ali kratkotrajne interesne koalicije.

Po nekaterih intepretacijah je nova postmoderna, postmaterialistična politika dejansko gibanje za več demokracije (Inglehart 2005), druge manj optimistične intepretacije pa predvidevajo, da bo njen rezultat poleg zmanjševanja zaupanja v državo tudi nestalnost, nepredvidljivost ter instrumentalna oblika množične politike (Kaase in Newton, 1999.), kar vse skupaj predstavlja precej neprijazno okolje za tradicionalno planersko urejanje družbe in prostora.

Večinsko mnenje se nagiba k oceni, da se je v razvitih EU družbah v devetdesetih zadovoljstvo z delovanjem formalne demokracije precej zmanjšalo. Po mnenju nekaterih pa na osnovi empiričnih raziskav ni mogoče nedvoumno potrditi teze o padajoči legitimnosti državnih institucij. Kaase in Newton (1999) sta tako ugotovila, da se je v zadnjem desetletju močno preoblikovala kulturna podoba zahodnih demokracij in da poleg krize legitimnosti tradicionalnega državnega delovanja, zaznavamo tudi naraščanje participacije oz. širjenje političnega repertoarja (Doak in Parker, 2005). Na tem je utemeljena tudi optimistična teza o večji prilagodljivosti državnih (demokratskih) institucij, kot se je zdelo še pred kratkim. Prav zaradi tega, je njun sklep, da na osnovi podatkov, ki so na voljo, ni mogoče zagovarjati napovedi o preobremenjeni vladi, o krizi zakonitosti ter o nasprotovanju racionalnemu izbiranju.

Primerjava Slovenije z zahodnoevropskimi družbami daje na žalost bolj prav pesimistom. Javnomnenjske raziskave odkrivajo, da je zadovoljstvo z delovanjem države in s stanjem demokracije v obdobju 91 do 2010 ves čas dokaj nizko (CJMMK, 2010). Tudi raziskave v drugih vzhodnoevropskih družbah kažejo, da je zaupanje v institucije bistveno nižje, kot velja za zahodne družbe. To še posebej velja za izraženo zaupanje v politično oz. državne institucije. Pokaže se, da je

2 Glej razpravo o Agencijah in »kvazi nevladnih organizacijah« (Rydin 1998).

tudi zaupanje v civilne institucije nižje kot v Zahodni Evropi (CJMMK, 2010). Čeprav je zaupanje v Sloveniji v primerjavi z drugimi vzhodnoevropskimi deželami višje pa vseeno močno zaostaja za Zahondo Evropo.

Kriza prostorskega planiranja

Razprave o zaupanju v sistem urejanja in planiranja prostora v precejšnji meri odražajo zgoraj predstavljene spremembe legitimnosti države in državnih institucij. Najbrž ni presenetljivo, da urejanje prostora v določeni meri deli usodo naraščajoče negotovosti, predvsem pa mednivojskega in medinstitucionalnega premeščanja družbene moči, ki se močno odraža v formalnih in dejanskih pristojnostih in učinkovitosti. Tudi zaradi tega se je v sodobnih razpravah o prihodnosti prostorskega planiranja ustalila teza, da je klasično vseobsežno prostorsko planiranje (comprehensiv spatial planning) stvar preteklosti. Ta navidezni radikalizem temelji v spremenjenih okoliščinah, ki se ujemajo z zgoraj opisanim preskokom od modernega centralno državnega hierarhičnega urejanja v postmoderno decen-trični in manj hierarhičen sistem urejanja družbenih zadev. Spremenile pa so se tudi potrebe. Motiv za razvoj vseobsežnega prostorskega planiranja je bila močna potreba po urejenem in funkcionalnem prostorskem razvoju in prostorska integriteta nacionalne države (Mastop 1998). Prostorsko planiranje je bilo dejansko eden glavnih instrumentov vzpostavljanja nacionalne države (nation building).

Po krizi planiranja v zahodnem svetu, ki je bila neposredna posledica neoliberalne ekonomije, t.j. »reaganizma« in »thacherizma«, je obrat tisočletja prinesel ponovno podporo planiranju. Reafirmacija planiranja kot načina izogibanja anarhiji in neredu je v postmoderini zmeda na nek način pričakovano. Še zlasti to velja za prostorsko planiranje, kajti posledice tržnega sistema imajo posebne, dolgoročne posledice v naravnem in grajenem okolju. Planiranje ima vlogo preprečevanja najhujših posledic in še bolj preprečevanja najslabših ekscesov in na ta način omogoča prilagajanje dolgoročnim strukturnim spremembam:

1. Planiranje lahko olajša družbi pot k novim organizacijskim vzorcem in lahko napravi tranzicijo manj motečo in bolečo.
2. Planiranje se ukvarja s procesom ekonomske nestabilnosti in procesom tranzicije (v postmoderno).
3. Planiranje lahko v odnosu do grajenega in naravnega okolja poskrbi zato, da se ekonomski, socialni in ekološki sistemi nepopravljivo ne zrušijo (Rydin, 1998).

Seveda pa se je treba ves čas zavedati, da uspeh planiranja ni zagotovljen, čeprav je spisak, ki govorijo v prid planiranja lahko še precej daljši. Motnje in gro-

žnje funkcioniranju trga prihajajo v obliki eksternalijh. Planiranje pa je posebej prikladno za ukvarjanje z eksternalijami, regulira in preprečuje najbolj negativne eksternalije. Vendar postmoderno planiranje ni bilo več vseobsežno določanje rabe prostora, pač pa precej manj »kolonialistično« strateško planiranje, ki se močno razlikuje od prejšnjih vseobsežnih planerskih pristopov. To planiranje je opisano kot družbena praksa, ki usklajuje zainteresirane akterje in omogoča njihovo sodelovanje pri izdelavi strategij, politik in planov. Strateško planiranje poizkuša zgolj usmerjati parcialne odločitve in ima torej predvsem koordinativno funkcijo. Ta omejitvev planiranja pa seveda ne poteka prostovoljno in avtomatično, pač pa se je izoblikovalo kot racionalna reakcija na dejstvo, da je postmodernizem dejansko prelomil z modernistično idejo širokopoteznega in detaljnega planiranja. Postmoderna družba je fragmentiran palimpsest preteklih oblik, ki se prekrivajo ena nad drugo, je kolaž sodobnih rab, med katerimi so mnoge precej kratkotrajne. Ker metropola, t.j. center ne more povečevati preštevilnim izjemam, delom in koščkom, je cilj prostorskega planiranja preprosta občutljivost do domačih tradicij, lokalnih zgodovin, posebnih želja, potreb in stilov, dejavnost, ki posplošuje specializirane, celo visoko urejene arhitekturne forme, ki segajo od intimnih osebnih prostorov, preko tradicionalne monumentalnosti, do veselih spektaklov. Vse to lahko po Harveyu (1996) prosperira v silovitem eklekticizmu arhitekturnih stilov. Mastop (1998) bolj suhoparno pozitivistično, torej bolj v skladu s planersko tradicijo omenja štiri bistvene novosti, ki so značilne za strateško planiranje

Spremembe razvojne paradigme

V izhodišču je torej smiselno konceptualno pojasniti temeljno spremembo razvojne paradigme, kar nas privede do razmejevanja med neavtonomno modernistično razvojno logiko in nastavki avtonomnejše "postmodernistične" logike. Čeprav ni realno pričakovanje, da se bo slika povsem izkristalizirala, da bi torej lahko povsem nedvoumno razločevali med "avtonomnimi in neavtonomnimi" področji oz. temami, pa tovrstni konceptualni razmislek nedvoumno lahko v določeni meri prepreči ukvarjanje z zadevami, ki so dejansko izven avtonomne presoje nacionalno zamejenega sistema. Verjetno bi takšna selekcija precej izboljšala produktivnost planiranja. Prav gotovo je tudi prostorski razvoj oz. planiranje prostorskega razvoja smiselno obravnavati z vidika teh dveh logik. Vendar pa je fizični prostor v precejšnji meri "poseben element", ki se ne prilagaja povsem novi (postmoderni) fleksibilnosti oz. dehierarhičnosti.

Osnovno teoretsko konceptualno vprašanje izhaja iz spremenjene razvojne paradigme, ki izpostavlja slabitev tradicionalnih hierarhij in vzpostavljanje nove

mrežne strukturiranosti družbe. Vendar fizični prostor kljub zmanjševanju prostorskega determinizma še vedno predstavlja relativno močno omejitev za tovrstno "postmoderno fleksibilnost". Za potrebe urejanje prostora je torej treba upoštevati oz. raziskovati sočasnost slabitve in vzpostavljanje novih prostorskih razvojnih dejavnikov. Če pri prostorskem urejanju oz. planiranju upoštevamo tudi okoljske dejavnike, postane gornja predpostavka dokaj nazorna.

Kljub nedvoumni spremembam pa je smiselno upoštevati, da so prostorski problemi v precejšni meri "nadčasovni" nadrežimski. Praktično to pomeni, da je veliko vprašanj in problemov, ki nanj bi jih s planom poizkušali reševati podobnih oz. so celo enaki kot pred desetimi in več leti.

Zmanjševanje "prostorskega determinizma"

Zaradi tega je, ne glede na mnoge teze o "izginjanju" prostorskega determinizma, upravičena precejšna previdnost oz. bolj občutljivost (senzibilnost) pri predvidevanjih o prostorskih determinantah družbenega razvoja. Nove tehnologije in novi družbeni oz. politični pogoji v precejšni meri zmanjšujejo prostorski determinizem, hkrati pa fizični prostor pridobiva nove vrednosti oz. ostaja redka dobrina. Tudi informacijska tehnologija, ki omogoča premagovanje prostora, s prostorskega vidika deluje pravzaprav dvosmerno.

Po eni strani se družba res "širi" oz. postaja prostorsko manj določljiva, po drugi strani pa prav lažja prostorska dostopnost omogoča tudi pluralizacijo (lokalnih, regionalnih) prostorskih identitet. Tako se tudi v tehnološko najbolj razvitih družbah ne potrjuje napoved, da bo "lokalizem" kot intenzivna socialno psihološka navezava na določen (mikro) prostor prenehal obstajati kot pomembnih prostorski dejavnik. Postmoderni "novi lokalizem", ni več tako izključujoč kot "stari lokalizem", vseeno pa je z vidika izginjanja prostorskega determinizma nekoliko "presenetljiv" pojav. Vendar pa ga je mogoče dokaj logičeno pojasnejvati kot odziv na težko pregledno kompleksnost postmodernih družb.

V tesni navezavi na "novi lokalizem" je tudi "pluridomicilnost", kot možnost vedno širšega kroga ljudi, da vzdržujejo dve (ali celo več) relativno stalnih prostorskih navezav. Ne glede na predmodernost ali postmodernost pa "pluridomicilnost" spreminja klasično hierarhijo naselij. Ob predpostavljene izboljševanju prostorske mobilnosti oz. posodobljeni komunikacijski tehnologiji in fleksibilnejših zaposlitvenih (delovnih) razmerjih, se bo ta trend verjetno še okreplil. Te trende lahko povežemo še s potencialnimi mrežnimi povezavami, ki bodo močno vplivale na dosedanjo hierarhičnost družbenih in prostorskih struktur.

Čim bolj fizični prostor izgublja vlogo zaščite pred motnjami, tem bolj narašča tudi potreba po umetnih mehanizmih zaščite. Družba se bo v bodoče diferencirala

predvsem glede na njeno sposobnost uveljaviti te zaščitne mehanizme. Predvideti je mogoče dvoje vrst odzivanja: 1) izoblikovanje ekskluzivnih prostorov, ki naj bi se kar v največji meri izognile negativnim okoljskim učinkom; 2) ker nekaterim negativnim okoljskim motnjam s prostorsko izdvojitvijo ni mogoče ubežati, bo naraščala tudi potreba po univerzalni oz. globalni standardizaciji poseganja v fizični prostor. Prostorska razsežnost je dejansko "ubikvitarna", kar pomeni, da je prostorske vsebine mogoče zaslediti pri vseh družbenih pojavih. Zaradi tega se tu odpira zelo obsežna in daljnosežna razprava o "naravi prostorskega resorja" oz. ali je prostor sploh mogoče resorsko "utesniti".

Vse oz. skoraj vse se dogaja v fizičnem prostoru in vsaka človeška oz. družbena aktivnost ima svojo prostorsko razsežnost. Zaradi tega bi bilo načeloma seveda smotno, da bi bili mehanizmi prostorske regulacije tako "razviti", tj. tako razvejani, da bi bili sposobni upoštevati to ubikvitarnost. V novejšem času pa se močno krepi še "paralelna" prostorska oz. okoljska razsežnost, ki generira tudi zelo obsežno in kompleksno prostorsko regulacijo. Zaradi preseženih "nosilnih sposobnosti" (socialno ekološke preobremejenosti prostora) se krepi potreba po izločanju izbranih področij (najbolj dragocene "naravne dediščine"). Posledica potencialne ubikvitarnosti pomeni, da "naravni" prostorski determinizem ne deluje več dovolj omejevalno (ekskluzivno) in ga je zato treba nadomeščati z naknadnimi regulacijskimi intervencijami sicer se bodo krepili konfliktni lahko tudi povsem neracionalni odzivi. Dejansko možnost ubikvitete samodejno sproži povečan pritisk na prostorske regulacijske kapacitete.

Koordinacija prostorskih razsežnosti družbenega delovanja in strukturiranja zato zahteva več kot zgolj informativni vpogled v to kaj se dogaja v neprostorskih družbenih. Potrebne bi bile sistemske spremembe, ki bi obsegale tudi pre-razporeditev (politične) moči med sedaj načeloma izenačenimi sektorji. Zaradi te razsežnosti razprava o prostorskem planiranju posega v osnovni ustroj reguliranja modernih družb.

Ker pa je malo možnosti, da bi prostorski resor v kratkem času lahko pridobil ustrezne kompetence nad tistimi "neprostorskimi" resorji, ki s svojim delovanjem bistveno posegajo na njegovo področje oz. vplivajo na prostorski in okoljski ne/razvoj, je anticipativna registracija in analiza dosedanjih učinkov prostorskih politik neprostorskih resorjev smiselna, čeprav ne enakovredno nadomestilo radikalnejše sistemske preureditve.

Ambicioznejši oz. konsistentnejše zastavljen cilj bi bil torej usmerjeno v spremembo kompetenc med "prostorskim" in "neprostorskimi" resorji. Kmetijstvo, gozdarstvo, energetika, promet in zveze ipd. so resorsko samostojni in sedaj v veliki meri "neodvisni" od resorja "okolje in prostor", čeprav je v številnih primerih dejansko zelo težko substancialno razločiti njihove kompetence. Prav zaradi tega

je “medsektorska koordinacija” pogosta vendar ne preveč uspešna praksa. Upoštevati pa bi bilo treba še druge resorje, ki lahko prav tako zelo močno, čeprav posredno vplivajo na prostorski razvoj.

Urejanje prostora kot “netipična” regulacija

Problem pri strukturiranju prostorskih sestavin (razsežnosti) družbenega razvoja nastaja v precejšni meri zaradi tega, ker je prostorska razsežnost nekako neprilagojena osnovnemu principu modernih družb, tj. sistemski diferenciaciji. Ta princip predpostavlja stalen proces razločevanja (diferenciranja) področij, ki so pred tem koeksistirala v relativno homogenih enotah (podsistemih). Ko heterogenost znotraj neke take enote preveč narase, se iz nje izloči (izdiferencira) nova enota oz. nov sistem ali podsistem, ki je v izhodišču relativno avtonomen glede na svoje izhodišče. Tako nastane razsrediščen preplet neodvisnih (dehierarhiziranih) enot.

Takšno sistemsko diferenciranje se je izkazalo kot razvojno izredno dinamično in uspešno. Vendar pa procesa diferenciranja ni mogoče nadaljevati v neskončnost, ker sočasno z njim narašča problem komunikacije, sodelovanja oz. izmenjave (interpenetracije) med vedno številnejšimi enotami (posistemi) nekega razvitega, tj. diferenciranega sistema. Skratka, skupaj z razvojem, tj. diferenciacijo, zelo narašča tudi problem koordinacije, kar je eden ključnih problemov družb visoke moderne (Offe 1987).

Vendar pa problem prevelike diferenciranosti modernih družb v zvezi s prostorsko regulacijo ni najpomembnejši. Zadeva zgolj interno organizacijo prostorskega resorja, ki prav tako kot drugi podsistemi podlega progresivni diferenciaciji oz. drobljenju prej enovitih podpodročij in nastajanju novih enot, tj. institucij, uradov, agencij oz. subjektov, ki naj bi obvladovali prostorsko/okoljsko področje. Glede na že precej “razvit” oz. diferenciran prostorski resor tudi to seveda ni zanemarljiv problem, vendar pa ga je še mogoče konsistentno umestiti znotraj modernistične logike sistemske diferenciacije.

Prostorska razsežnost je formalno sistemski problem zato, ker jo je težko konsistentno umestiti v specializirane subsisteme (resorje). Ta problem posega v sam osnovni potek diferenciranja, tj. razločevanja resorjev in njihovih kompetenc, kot temeljni razvojni postopek modernih družb. Prostorski subsistem oz. prostorski sektor je med vsemi resorji najbolj specifičen prav zaradi tega, ker se fizični prostor ne more povsem podvreči temu postopku. Fizični - naravni in grajeni prostor ni dovolj “gnetljiv” element, tj. ni dovolj prožen, predvsem pa ga po definiciji ni mogoče enostavno razrezati na področja s katerimi se ukvarjajo specializirane institucije. Če pa kljub temu vzpostavimo nek specializiran resor za urejanje oz.

reguliranje prostora, je ta po logiki obsojen na kršitev avtonomnosti drugih resorjev (subsistemov), ali pa ostaja neučinkovit.

Skratka, prostorski resor je nujno "kolonialističen" oz. "imperialističen" do (vseh) drugih resorjev. Povsem neposredno povedano, to pomeni, da če hoče biti prostorski resor uspešen pri urejanju (družbenih) zadev v prostoru, mora nujno v precejšni meri avtonomno posegati na področja drugih avtonomnih resorjev. To pa seveda povzroči omejevanje avtonomije oz. kompetenc drugih resorjev. Zdravorazumsko dokaj razumljivo dejstvo pa znotraj modernistične systemske logike ne naleti na ustrezen odziv. Osnovni razlog je seveda v tem, da bi ustrezna systemska umestitev prostorskega resorja kršila princip dehierarhiziranih diferenciranih sistemov, to je enega temeljnih konstitutivnih principov modernih sistemov.

Ker ostaja torej temeljni problem "delitve dela" med specializiranimi resorji nerešen, je ugotavljanje in "merjenje" ne/konsistentnosti posameznih resorjev v odnosu do "specializiranega" prostorskega resorja stalna naloga brez časovnih omejitev. To analitično delo pomaga odkrivati, kje vse bi konsistentna prostorska politika morala "kolonizatorsko" posegati v druge resorje oz. zakaj je urejanje prostora znotraj obstoječih institucij obsojeno na naknadne in zato tudi manj učinkovite intervencije. Lahko bi torej rekli, da je aktualnost raziskovanja prostorskih politik neprostorskih resorjev systemsko določena³.

Operativnost (uresničljivost) planiranja

Pri obravnavi socioloških vidikov prostorskega planiranja se ne moremo izogniti zvezi med upravičenostjo (legitimnostjo) in izvedljivostjo prostorskega planiranja. Urejevanje prostora je na načelni in splošnejši ravni verjetno tudi pri nas še vedno legitimno oz. upravičeno delovanje. Vendar pa je relativno enostavno razumeti tudi številne razloge, ki omejujejo uspešnost prostorskega planiranja. Tako kot se zmanjšuje legitimnost centralne nacionalne ravni nasploh, se s približevanjem lokalnemu nivoju legitimnost centraliziranega prostorskega planiranja zaradi upravičenih in prav tako tudi neupravičenih razlogov močno zmanjšuje. To pa seveda povzroča zaplete pri izvajanju. Zato ni preveč tvegana napoved, da se bo število problemov povečevalo in to v precejšni meri neodvisno od kvalitete planskih instrumentov. Bistveno vprašanje torej ni planiranje da ali ne temveč, kakšno planiranje. Tradicionalno planiranje je nedvomno a) šibko, b) počasno in c) preveč okorno. ad a) Šibkost je posledica tega, da ni dovolj podprto z realno družbeno močjo. Zaradi tega so uspešnejši drugi posegi v prostor, za katerimi stoji realna družbena moč in npr. močna "propaganda" oz. ideologija (npr. prometni,

3 Metodologija vrednotenja prostorskih politik in strategij so bila obširneje obdelana v raziskovalni nalogi "Usklajevanje prostorskih vidikov v razvojnih strategijah vladnih resorjev (Kos et. al. 1998).

energetski, kmetijski “lobiji”). Moč planiranja znižujejo tudi notranji konflikto oz. doktrinarni sprori (blokade), ki so seveda neizbežna značilnost “prehodnega” obdobja. ad b) Počasni refleksi, t.j. dolg reakcijski čas v sicer dinamičnem okolju prav tako ne dviguje ugleda planiranju. Planerji zaostajajo namesto da bi prehitevali oz. bili na čelu kolone. ad c) Okornost oz. premajhna senzibilnost za vedno večjo raznovrstnost potreb nižjih ravni, vse tja do posameznikov/posameznic je prav tako dokaj evidentna slabost “klasičnega” državnega planiranja. To pomanjkljivost bi bilo mogoče zmanjšati tako, da bi bilo prostorsko planiranje oz. urejanje prostora bolj podprto z vsebinskimi, tj. družboslovnimi analizami. Zaradi tega seveda ne preseneča nizka legitimnost tega planiranja in pogosto bolj ali manj odkriti dvomi v njegovo smiselno. Učinkovitost je torej mogoče zviševati z večjo legitimnostjo. Eden od načinov je omogočanje in razvijanje soudeležbe pri prostorskem planiranju oz. urejanju prostora nasploh.

Zmanjševanje konfliktnosti pri urejanju prostora, ki so neposredna posledica nizke legitimnosti je univerzalen in dolgoročen problem, ki ga lahko omili predvsem komunikativno oz. participativno delovanje pri prostorskem urejanju oz. planiranju. Zaradi bližnjih izkušenj z vseobsežnim in skoraj pretežno zgolj ideološko podprtim participativnim, t.j. samoupravnim modelom in pa seveda tudi zaradi zahtevnosti takšnega komunikativnega urejanja ta model vsaj še nekaj časa pri nas ne bo prav priljubljen. To pa seveda pomeni, da ga bo še nekaj časa, kljub morebitni pripravljenosti države, da se odpove delu svojih kompetenc, težko praktično izvajati. Kljub temu, ali pa prav zaradi tega, je priporočljivo, da nastajanje prostorskega plana oz. razprave o temeljnih razvojnih dilemah niso zgolj “kabinetske”, tj. zaprte v ozkih strokovnih krogih, temveč da se vanje vključuje splošna, predvsem pa zainteresirana javnost. Seveda pa tudi najbolj dovršena komunikacijska oz. participativna strategija ne zagotavlja brezkonfliktnosti, mogoče lahko zagotovi vsaj to, da ne pride do blokad, ki lahko še tako domišljen plan spremenijo v arhivski material.

Mednivojska transparentnost in sektorsko povezovanje

Spreminjanje mednivojskih razmerij in prostorskih identitet je zaradi znane spremembe upravno politične teritorialne organiziranosti verjetno med bolj aktualnimi. Problem je poznan kot nestabilnost razmerij med centrom in periferijo, kar povzroča tudi “nezdravo” konkurenčnost, tekmovalnost občin in države. Glede na dinamiko sprememb pa je vprašanje ali je to razmerje mogoče nedvoumno urediti. Predvideti je mogoče, da se bodo napetosti med centralnim, (regionalnim) in lokalnim nivojem stopnjevale tudi zaradi dolgoročnih strukturnih premikov. Teorija predvideva razvoj “mreženja” (networking). V tem kontekstu

je indikativen aktualni trend suburbanizacije in navezava na problem razpršene poselitve. Za planiranje je pomembna tudi navezava na EU in UN dokumente oz. usmeritve. Izenačevanje razvojnih možnosti ostaja ena od temeljnih prioritet, čeprav okoljska problematika vpliva na spreminjanje klasičnih pogledov na razvoj manj razvitih območij.

Eno bistvenih formalnih in tudi vsebinskih vprašanj urejanja prostora je torej nedvomno raven regulacije. Če je bila in je večinoma še vedno nacionalna raven najpomembnejša pa je že na voljo obsežna in prepričljiva argumentacija, da se regulacijske kompetence selijo hkrati navzgor in navzdol, t.j. na nadnacionalno in subnacionalno raven. Pomembno raziskovalno vprašanje je torej prostorsko prestrukturiranje regulacijskih kompetenc, ki poteka kot prenos kompetenc na nadnacionalno raven in ne/prostovoljni "power sharing", t.j. delitev kompetenc z regionalnim in lokalnim nivojem. V teoriji je to vprašanje obravnavano kot "sploščanje hierarhij oz. spreminjanje intermediarnih razmerij. Kljub temu, da je v zadnjem času veliko govora predvsem o oddajanju kompetenc na nadnacionalno raven pa je ostaja "klasični" problem prostorskega urejanja in planiranja razmejitve pristojnosti med nacionalnim, regionalnim in lokalnim nivojem.

"Napetosti", ki obstajajo med nacionalnim (centralno državnim) in nižjimi nivoji (regionalnim, lokalnim) so verjetno normalno stanje stvari in ne vodijo nujno v neproduktivne konflikte. Kadar prispevajo k zviševanju občutljivosti nacionalnega državnega aparata za specifične regionalne in lokalne potrebe je lahko celo koristna. Ta tema je neposredno povezana z demokratičnostjo in legitimnostjo prostorskega urejanja in planiranja. Čeprav centralizma ni mogoče enostavno enačiti z nedemokratičnostjo pa seveda ni presenetljivo, da so avtoritarni nedemokratični sistemi po pravilu tudi bolj centralizirani in da torej praviloma ne dopuščajo prenosa oblasti na nižje nivoje. Obratno prav tako ni mogoče enačiti decentralizacije z demokratizacijo, čeprav večina demokratičnih ureditev dopušča večjo ali manjšo prostorsko distribucijo oblastniških oz. regulacijskih kompetenc.

Skoraj neizbežen spremljevalen pojav prostorske decentralizacije pa so občasne ali pa tudi trajne napetosti med različnimi nivoji. Prav zaradi tega je sprememba kompetenc tako občutljiv postopek, ki lahko za dalj časa destabilizira politične in upravljalске procedure. Urejanje prostora je zelo "primerno" področje za eskalacijo nesoglasij med centralno in lokalno "oblastjo". Vzroke je smiselno iskati v dveh smereh: "Tekmovanje" za kontrolo (oblast) nad prostorom je bolj ali manj prikrita prioriteta vsake oblasti. V t. im. post/tranzicijskih družbah pa imamo opraviti še s posebnimi razmerami, ki so pretežno posledica radikalne institucionalne reorganizacije razmerja med nacionalno in lokalno ravni. Kljub mnogim napovedim, da fizični prostor izgublja pomen, ni težko razumeti, da ti ar-

gumenti za na novo vzpostavljene lokalne oblasti niso prav prepričljivi. V naravi vsake konkretne politične elite na katerikoli ravni je težnja po pridobivanju kompetenc, tj. krepitvi moči. Tovrstno prizadevanje je v veliki meri "neodvisno" od racionalne presoje smiselnosti delitve oblasti med lokalno in nacionalno ravni. Vendar se seveda v tej raziskavi ne moremo podrobneje ukvarjati z vprašanjem, zakaj je fizični prostor še vedno eden osnovnih, tako rekoč arhetipskih vzvodov in motivov oblasti, in zakaj je urejanje prostora zelo privlačno področje za "razvoj" ne/productivne tekmovalnosti med različnimi oblastnimi nivoji. Bi pa bilo mogoče tudi s takšno digresijo pojasniti nekatere na videz presenetljive pojave, ki spremljajo urejanje prostora.

Drugi sklop razlogov, ki ponovno povečujejo pomen prostora za lokalno oblast, se navezuje na okoljska vprašanja. Ogroženost okolja je dejansko vedno lokalna. Ne glede na vzrok oz. izvor so okoljske posledice zaznane na neki konkretni lokaciji. Nesporno je tudi, da je občutljivost splošne in lokalnih javnosti za okoljsko problematiko v porastu in da je prav varovanje okolja eden (redkih) preostalih tem s precejšno mobilizacijsko močjo. Na osnovi teh in drugih virov je mogoče sklepati tudi, da lokalno javno mnenje nemalokrat povsem parcialno tj. "lokalistično" pristopa k okoljskim problemom. Konflikti pri umeščanju okoljsko spornih projektov v konkretni prostor tako vse pogosteje povzročajo razcep med splošnim in lokalnim javnim mnenjem, kar velikokrat ustreza razcepu med lokalnim in nacionalnim nivojem.

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

SKLEP:

Predstavljene ugotovitve in argumenti o razlogih padanja »legitimnosti prostorskega planirnja vodijo do ne prav spodbudnega sklepa. Malo je možnosti, da bi se trend padanja legitimnosti prostorskega planiranja v posttranzicijskih (postmodernih) družbah obrnil in to kljub temu, da so razlogi za krepitev statusa tega družbenega regulacijskega sistema povsem evidentni. Problem je pravzaprav pa-

radoksalen. Prav to, da družba postaja vse bolj individualizirana, je ena večjih ovir za vzpostavitev minimalne stopnje zaupanja, ki je potrebna za učinkovito delovanje prostorskega načrtovanja. Na ta temeljni razlog se navezuje še dolga vrsta, že kar klasičnih dejavnikov, ki ovirajo oz. celo onemogočajo legitimizacijo prostorskega načrtovanja, in to navkljub zelo nazornim koristim takšne regulacije. Prvi korak v tej smeri bi bila vzpostavitev javnega razpravljalnega prostora, kar bi zanesljivo omogočilo tudi vzpostavitev oz. oživitev avtonomne civilne sfere, ki ima lahko zelo produktivno vlogo pri nastajanju odprtega participativnega planiranja in urejanja prostora.

Literatura, viri:

1. Black, J. (2002) Regulatory Conversations. *Journal of Law and Society* 29-1. Cardiff.
2. CJMMK, Politbarometer (2010) Zaupanje v institucije <https://www.google.si/search?source=ig&rlz=&q=politbarometer+2010>
3. Council of European Communities 2001: White paper on European governance. COM 428. Brussels.
4. Doak, Joe in Parker, Gavin (2005) Networked space? The challenge of meaningful participation and the new spatial planning in England. *Planning & Practice Research*. vol. 20, št. 1 str. 23-40.
5. ESDP – European Spatial Development Perspective, EC, Bruxelles, 1999.
6. Fukuyama Francis (1992) *The End of History and the Last Man*. Penguin.
7. Harvey, David (1996) *Justice, Nature & Geography of Difference*, Blackwell, Oxford.
8. *Inglehart, Ronald (2005) Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005 (co-authored with Christian Welzel).
9. Kaase, Max in Newton, Keneth (1995) *Beliefs in Governments*. Oxford University Press.
10. Kitchen, T. (2006) *Skills for Planning Practice*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York.
11. Kos, Drago (1998) Sociološki vidiki v republiškem prostorskem planu, FDV, Ljubljana.
12. Mastop, J.M. (1998) National planning: new institutions for integration. Referat na XII AESOP Kongresu: Planning, Professionals and Public Expectations, Aveiro, Portugal, 22-25.
13. Mlinar, Zdravko ur. (1995) Osmosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru. FDV. Ljubljana.
14. Offe, Claus (1987) The Utopia of Zero-Option: Modernity and Modernization as Normative Political Criteria. *V. Praxis International*. Vol. 7, no. 1. New York.
15. Rydin, Yvonne (1998) *Urban and Environmental Planning in the UK*, Macmillian, London

SOCIOLOGIJA I LEGITIMIZACIJA PROSTORNOG PLANIRANJA

Sažetak: *Tekst obrađuje krizu legitimnosti kao ključni problem “post-modernog” tj. “post-tranzicijskog” prostornog planiranja, koji proizlazi iz opće krize legitimnosti birokratske (državne) društvene regulacije. Problem je moguće pojasniti s nemirima i nestabilnošću čiji je uzrok promjena društvene razvojne paradigme, nakon velikih političkih i tehnoloških promjena na kraju dvadesetog stoljeća.*

Sociološki gledano, kriza legitimnosti iznenađujući je rezultat povećanja refleksivnosti čiji je uzrok smanjenje povjerenja u temeljne društvene institucije. U takvom, još uvijek nestabilnom kontekstu, planiranje i uređenje prostora je iznimno ranjiva djelatnost jer je potpuno očito da regulacija tržišta tj. logika tržišta vrlo brzo susreće ograničenja tj. uzrokuje značajnu iracionalnost, što ima jako negativan utjecaj na kvalitetu života, okoliš, kao i na gospodarske razvojne mogućnosti.

Ključne riječi: *regulacija društva, prostorno planiranje, post-tranzicija, legitimizacija, sudjelovanje u odlučivanju (participacija)*