

DRUŽBENI VIDIKI TRAJNOSTNOSTI IN OBČINSKI PROSTORSKI PLANSKI AKTI

Jože Kos Grabar

univ. dipl. inž. geod.

ZUM urbanizem, planiranje, projektiranje d.o.o.

Grajska ul. 7, SI – 2000 Maribor, Slovenija

e-mail: joze.kos.grabar@zum-mb.si

UDK: 711:502

COBISS: 1.02

Izvleček

Družbeni vidiki trajnostnosti in občinski prostorski planski akti

Avtor obravnava družbene vidike trajnostnosti z zornega kota vsebine in postopka priprave prostorskih aktov za občine v Sloveniji. Osrednjo pozornost namenja: (1) vsebinskim prostorsko načrtovalskim vzvodom za ohranjanje in razvoj vrednot pravičnosti, enakosti, blaginje, socialne vključenosti, zdravja ljudi; (2) uresničevanju načel odprtosti, sodelovanja, soodločanja in demokratičnosti v postopkih priprave prostorskih aktov; (3) strokovni dodelanosti in koherentnosti prostorskih aktov. Na podlagi predstavljenih razkorakov med deklariranim in zaželenim ter praktično udejanjenim avtor podaja predloge za zmanjšanje oziroma odpravo teh razkorakov.

Ključne besede

trajnostnost, občinski prostorski akt, načrtovanje, interdisciplinarnost

Abstract

Social viewpoints of sustainability and communal spatial plans

The author discusses social viewpoints of sustainability from the viewpoint of contents and the preparation-procedure of communal spatial plans of Slovenian communities. The core of his discussion is devoted to: (1) contentual spatial planning instruments used for maintenance and development of the following values: justice, equality, well-being, social inclusion, public health; (2) carrying out the principles of transparency, collaboration, participation in decision-making and democracy in the preparation-procedures of spatial plans, (3) expert quality and coherence of spatial plans. Based on presented differences between professed principles and real outcomes the author gives some suggestions to moderate or annul the mentioned differences.

Key words

sustainability, communal spatial plan, planning, interdisciplinarity

1. Uvod

Udejanjanje načel socialne trajnostnosti na področjih, ki zadevajo družbo samo, to je tiste plati njenega reproduciranja, ki se v manjši meri ali zgolj posredno navezujejo na naravno okolje in rabo naravnih virov, je v pomembni meri odvisno od formaliziranih, upravno-oblastno sprejetih odločitev o omenjenem udejanjanju. Del teh odločitev so v Republiki Sloveniji in marsikje drugje sprejeti občinski prostorski planski akti, ki se nanašajo na dolgoročni prostorski razvoj posamezne občine. V pričujočem prispevku so osvetljene in analizirane izbrane vsebinske in postopkovne plati omenjenih aktov, ki se nanašajo na družbene vidike trajnostnosti. Namen prispevka je prikazati, kako in v koliki meri so današnji občinski prostorski planski akti dejavnik udejanjanja družbenih vidikov trajnostnosti oziroma kako in zaradi česa tak dejavnik (še) niso. V povezavi s slednjim so v prispevku podani tudi predlogi za izboljšanje ugotovljenih slabosti.

2. Delovni pristop

Na osnovi normativne in vsebinske opredelitve občinskega prostorskega planskega akta (OPPA) in na osnovi pregleda literature, ki se nanaša na družbene vidike trajnostnosti (Matko et al. 1995, 11; Komisija evropskih skupnosti 2005; Eurostat 2011), smo izbrali nekaj poudarkov in jih soočil s prakso priprave OPPA. Prikazujemo jih v treh tematskih sklopih:

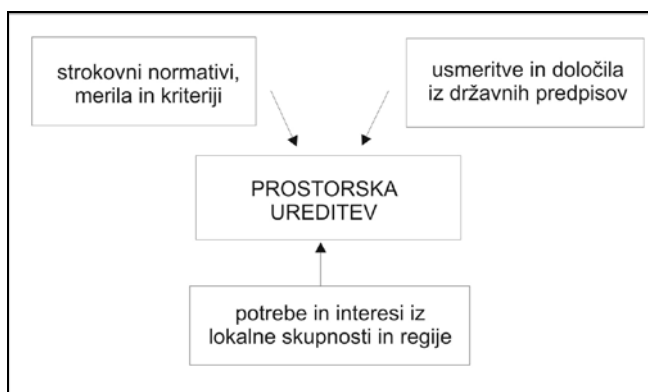
- a. vsebinski vzvodi za ohranjanje in razvoj vrednot trajnostnosti, ki so pravičnost in enakost, blaginja, socialna vključenost in zdravje ljudi, varnost bivanja in ohranjanje dediščine;
- b. uresničevanje načel odprtosti, sodelovanja, demokratičnosti in soodločanja v postopkih priprave OPPA;
- c. strokovna dodelanost in koherentnost OPPA kot pravno potrjenega prepleta družbenih, ekonomskih in okoljskih sestavin razvoja na območju posamezne občine.

3. Občinski prostorski planski akti – namen, vsebina, postopek priprave, udeleženci

V obdobju 1984–2007 so bila v okviru slovenske zakonodaje trikrat temeljito spremenjena normativna določila, ki zadevajo vsebino, način priprave in poimenovanje dokumentov, ki jih v tem prispevku zaradi spremenljivosti njihovih uradnih poimenovanj označujemo z besedno zvezo »občinski prostorski planski akti« (OPPA). Kljub zakonodajni spremenljivosti je namen teh aktov ostal bolj ali manj enak: na podlagi odločitev pristojnih organov na občinski in državni ravni ter ob udeležbi drugih družbenih subjektov vsebinsko izoblikovati in sprejeti akt pravnega značaja, ki opredeljuje načrtovani prostorski razvoj na območju občine v naslednjih desetih do petnajstih letih.

Danes veljavni Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt 2007) občinski prostorski planski akt imenuje "občinski prostorski načrt" (kratko OPN) in v njem loči strateški in izvedbeni del. Po vsebinski plati ta akt v prvi vrsti določa namensko rabo prostora in načrtovane prostorske posege ter ukrepe v zvezi z razvojem posameznih dejavnosti (predvsem tistih, ki so izraziteje povezane s prostorom), ob tem pa še raznolike pogoje v zvezi z izvedbo posegov v prostor (njihova podrobna namembnost, lega, velikost in oblikovanje, ohranjanje dediščine, parcelacija zemljišč). Vsebina OPPA (OPN) je bolj ali manj usklajena sinteza interdisciplinarnih in sektorskih strokovnih znanj in kriterijev, pravnih predpisov, družbenih vrednot,

potreb in interesov (posameznikov, organizacij, skupnosti, širše družbe) in prostorskih, ekonomskih ter okoljskih možnosti oziroma omejitev. Skladno z zahtevnostjo teh aktov so postopki za njihovo pripravo dokaj zapleteni, večfazni in običajno dolgotrajni, vanje pa je vključena raznolika plejada občinskih organov, strokovnjakov (prostorskih načrtovalcev in drugih), pobudnikov za posege v prostor, sektorskih nosilcev urejanja prostora (na lokalni, regionalni in državni ravni), organizirane civilne družbe in drugih udeležencev zadevnih postopkov (neposredni uporabniki prostora iz sfere gospodarstva, družbenih dejavnosti in lokalnega prebivalstva, novinarji, najširša javnost).



Slika 1: Viri za oblikovanje prostorskih odločitev oziroma načrtovanih prostorskih ureditev, opredeljenih v občinskem prostorskem planskem aktu.

4. Vsebinski prostorsko načrtovalski vzvodi za uresničevanje vrednot družbene trajnosti

Družba, ki si prizadeva za dolgoročni obstoj in kakovosten, čim manj konflikten razvoj, naj bi – izhajajoč iz načel družbene trajnosti – razmerja med posameznimi subjekti utemeljila na naslednjih vrednotah: pravičnost in enakost, blaginja, socialna vključenost in zdravje ljudi, varnost bivanja in ohranjanje (kulturne) dediščine (Komisija evropskih skupnosti 2005; Evropska komisija 2011). K ohranjanju in razvoju teh vrednot lahko pomembno prispevajo tudi prostorsko načrtovalski vzvodi vsebinskega značaja, vgrajeni v OPPA, in dejansko udejanjanje zapisanega ter zarisane v OPPA. V nadaljevanju si oglejmo nekaj primerov tovrstnih vzvodov.

Uravnotežena namenska raba prostora je zbirni pojem in hkrati prostorsko načrtovalski cilj, v katerem je zapopadenih kar nekaj od prej naštetih vrednot. Sam pojem namenska raba prostora (NRP) pomeni (z OPPA) načrtovano rabo zemljišč in objektov za različne dejavnosti (bivanje, proizvodno-predelovalna dejavnost, energetika, promet, kmetijstvo, gozdarstvo, upravljanje z vodami). Uravnotežena NRP predpostavlja (a) glede teritorialnega obsega medsebojno primerno uravnoteženost različnih vrst NRP in (b) glede zvrsti NRP medsebojno nekonfliktnost različnih vrst NRP. Premajhen obseg in/ali neustrezna makrolokacijska razporeditev npr. za stanovanjsko gradnjo namenjenih površin, oboje glede na naravno in selitveno gibanje prebivalstva, zagotovo vodi k težavam ljudi pri zadostitvi njihovih potreb po bivanju (premajhna ponudba zemljišč za gradnjo stanovanjskih stavb, visoke cene zemljišč, selitev na makrolokacije, kjer tovrstna zemljišča so na voljo,

nepotrebna dnevna delovna migracija). Podobno je z zemljišči, namenjenimi gospodarskim conam oziroma dejavnostim. Premajhen obseg tovrstnih zemljišč ali njihova nedostopnost ovira gospodarski in družbeni razvoj naselij, njihova neprimerna makro-lociranost pa povzroča probleme v razmerju do dejavnosti v soseščini (stanovanja, varstvo vodnih virov).

Pojav, ki v zadnjih desetih letih precej otežuje določitev uravnotežene NRP v OPPA, je množica pobud lastnikov kmetijskih zemljišč, ki želijo v postopku priprave OPPA status teh zemljišč spremeniti v stavbnega, torej jih nameniti za takšno in drugačno gradnjo. Razlogi za tovrstne pobude so raznoliki, poglavitni pa so želja po stanovanjski gradnji na lastnem in zato cenejšem zemljišču, želja po bivanju v manj urbaniziranem okolju in želja po zaslužku lastnika zemljišča spričo višje prodajne cene stavbnega zemljišča. Pri obravnavi in odločanju o tovrstnih pobudah ter vzporednem opredeljevanju uravnotežene NRP, pogosto prihaja do nasprotij znotraj nekaterih od prej naštetih vrednot družbene trajnostnosti in/ali do nasprotij med njimi samimi. Ker je pobud za spremembo kmetijskih v stavbna zemljišča glede na stvarno pričakovane trende gibanja prebivalstva skorajda zmeraj preveč, je treba (velik) del pobud zavrniti. Ko na tak način ščitimo kmetijska zemljišča pred drobljenjem in nesmotrno pozidavo, prispevamo k prihodnji (prehranski) blaginji širše skupnosti in k ohranjanju kulturne krajine. Vendar lahko z zavrnjeno pobudo okrnimo pobudniku možnost, da bi se preselil v (manj urbanizirano in zato) zanj bolj zdravo okolje, obenem pa ga v primerjavi z drugim pobudnikom, katerega pobuda je bila sprejeta, s tem obravnavamo – gledano z očmi »zavrnjenega pobudnika« – neenako in nepravilno. Kriterialno tehtanje omenjenih pobud je spričo tega zahtevno strokovno opravilo, pri katerem je treba upoštevati več raznovrstnih meril in kriterijev.



Slika 2: Prikaz pobud (zemljišč, prikazanih s črno vodoravno šrafuro) za spremembo namenske rabe prostora v stavbno zemljišče v eni od občin severovzhodne Slovenije.

Vzvod družbene trajnostnosti so tudi tisti *načrtovani prostorski posegi in ukrepi*, ki so (kot del vsebine sprejetih OPPA) *v neposredni zvezi z udejanjanjem vrednot, povezanih s trajnostnostjo*, denimo medčloveške enakosti, družbene blaginje, zdravja ljudi in ohranjanja kulturne dediščine. Takšni načrtovani prostorski posegi in ukrepi so na primer gradnja javnega vodovoda in ureditev cest v bolj odročnih predelih občine, gradnja kanalizacijskega omrežja na območjih, kjer obstaja nevarnost onesnaženja virov pitne vode, pa objektov za šport in rekreacijo v tistih naseljih, kjer jih še ni, priprava odloka o zavarovanju objektov kulturne dediščine. V zvezi s tovrstnimi načrtovanimi prostorskimi posegi in ukrepi je možno ugotoviti, da gre za utečene, običajne, že dolgo znane vsebine, ki ne pomenijo posebnih novosti v OPPA. In prav takšna je večina vsebine OPPA! Novih, sodobnih, ambicioznih, celostno razvojnih in trajnostno naravnanih vsebin v OPPA je žal bolj malo. Tudi tiste, ki so kot idejni predlogi predstavljene v strokovnih podlagah, izdelanih za potrebe OPPA (pogosto so to zgolj prenosi primerov dobre prakse iz drugih držav), se redko ali zgolj deloma prebijejo v vsebino sprejetih OPPA. Ta pojav je v neposredni zvezi z razvojnim dometom tistih družbenih subjektov, ki prispevajo pobude za vsebino OPPA. Med temi subjekti je v postopkih priprave OPPA moč zaslediti zelo malo takih, ki bi v vlogi lokalnih ali regionalnih družbeno-razvojnih mrež, zvez, konzorcijev pripravili in predlagali programsko celostne, večja območja zajemajoče in dolgoročno zastavljene projekte, ki bi merili na trajnostno in inovativno zasnovani družbeno-gospodarsko-okoljski razvoj občine ali regije. Razlogov za ta manko je kar nekaj (kadrovski in organizacijski primanjkljaji v lokalnih okoljih, nepovezanost med snovalci raznolikih vidikov družbenega razvoja, manko njihovega sodelovanja z lokalnimi strokovno, upravnimi in podjetniškimi 'človeškimi viri' ...), prav gotovo pa velja za to temo in za številne družbene subjekte, povezane z njo: Hic Rhodus, hic salta!

Pomemben atribut OPPA je njihov administrativno upravni, *načrtovalsko regulatorski značaj*. Za razliko od izhodišč in vrednot svobodnega tržnega gospodarstva, ki daje primat boljšemu, bolj podjetnemu, iznajdljivemu, hitrejšemu in prilagodljivemu, so OPPN (lahko) eno od 'družbenih zavetišč' premišljene načrtnosti, planibilnosti, obstojnosti, predvidljivosti, gotovosti, enakosti (pred zakonom in predpisi), tudi medčloveške solidarnosti in pravičnosti. Slednje pa so vrednote, ki so prepoznane kot agensi družbene trajnostnosti. S tem, ko družbeni subjekti, ki sodelujejo v postopku priprave OPPA (zlasti občinsko vodstvo), vanj vgradijo takšne vsebine, ki prej navedene vrednote krepijo, omogočijo OPPA, da odigra vlogo vzvoda krepitve družbene trajnostnosti (nasproti tržni nepredvidljivosti in razkorakom ter neuravnanim, ki iz nje izhajajo).

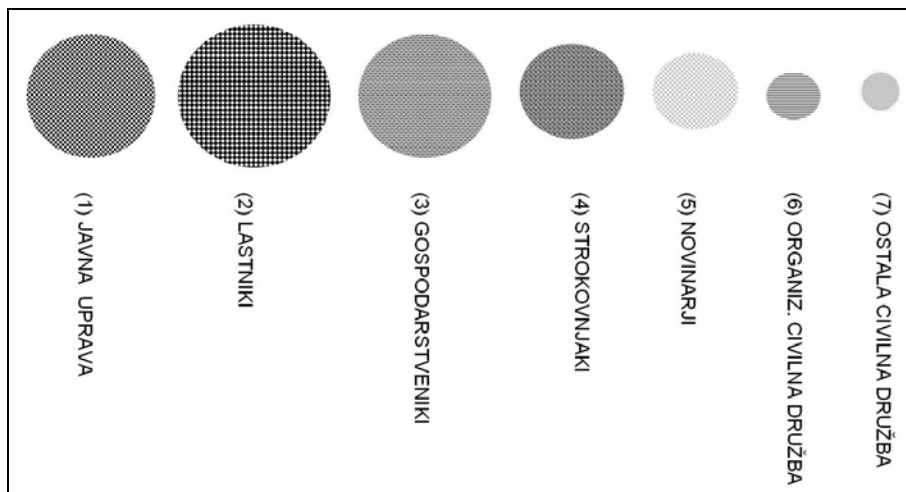
Del vsebine OPPA so lahko tudi takšne zastavitve, za katerih uresničenje v času priprave in sprejema OPPA niso na razpolago ali niso znana vsa potrebna sredstva. Posledica tega je, da nekateri načrtovani prostorski posegi in ureditve, ki bi prispevali k dvigu ravni družbene trajnostnosti v občini, ostanejo zgolj na papirju. Obstajajo tudi drugi razlogi za neuresničevanje v OPPA zastavljenih opredelitev, kot so: spremenljive občinske prioritete, krčenje proračunskih sredstev, novi ali spremenjeni prostorski posegi državnega pomena, spremenjene širše družbene okoliščine, vsi pa opozarjajo na nazadnostnost oziroma 'šibkost' OPPA kot vzvoda za uresničevanje družbene trajnostnosti. Za to uresničevanje so pač in zlasti potrebni še drugi vzvodi, in sicer s področij občinske, državne in mednarodne politike, družbene ekonomike, tehničnih inovacij, (spremenljivega) načina življenja in vrednot prebivalstva, potrošniškega in gospodarskega povpraševanja. Kljub povedanemu pa praksa kaže, da je obseg, doslednost in kakovost uresničevanja

zapisanega v OPPA v precejšnji meri odvisen od vrednostnih priorit, ki si jih zastavi vsakokratno občinsko vodstvo. Stopnja (ne)trajnostnostne obarvanosti političnih in vsebinskih programov teh vodstev lahko precej niha. Prav od tega pa je v precejšnji meri odvisna vsebinska (ne)kontinuiteta izvrševanja zapisanega v OPPA. Časovni domet OPPA namreč tri- do širikratno presega obdobje mandata posameznega občinskega vodstva. Ker so družbeno-trajnostnostne zastavitve v OPPA običajno takšne, da njih uresničevanje zahteva dolgotrajno in ciljno dosledno usmerjeno delovanje, je kontinuiteta delovanja zaporednih ekip, ki vodijo občinsko politiko na področju urejanja prostora, še posebej pomembna.

5. Postopek priprave občinskega prostorskega planskega akta – načela odprtosti, sodelovanja, soodločanja in demokratičnosti

Ob vsebinskih vzvodih za uresničevanje načel družbene trajnostnosti in ob dejanski praktični implementaciji opredelitev v OPPA je treba omeniti tudi tiste vzvode, ki so zapopadeni v postopkih priprave OPPA in ki se nanašajo na (ne)upoštevanje vrednot transparentnosti, enakosti, socialne vključenosti in demokratičnosti. V sodobni družbi lahko razberemo naslednje družbene subjekte, ki so tako ali drugače vključeni v usmerjanje družbenega življenja oziroma njenega razvoja:

1. nazorski kreatorji, strateški politiki, operativni politiki, nosilci javnih funkcij, javna uprava;
2. osrednji lastniki družbeno-reprodukcijsko pomembnih sredstev;
3. gospodarstveniki, podjetniki, poslovodje, menežerji;
4. strokovnjaki, znanstveniki, inteligenca raznih zvrsti oziroma disciplin;
5. novinarji, publicisti, množična občila;
6. organizirana civilna družba (sindikati, društva, fundacije...);
7. neorganizirani deli civilne družbe (del lokalnega prebivalstva, del zaposlenih, del brezposelnih, del starostnikov, del invalidov, del mladine, otroci...).



Slika 3: Shematičen prikaz osrednjih skupinskih družbenih subjektov, udeleženih pri usmerjanju družbenega razvoja in hkrati v postopkih priprave OPPA (velikost krogov ponazarja družbeni vpliv, ki ga po oceni avtorja tega prispevka imajo posamezne skupine subjektov ta čas v Sloveniji).

Našteti družbeni subjekti se razlikujejo glede na stopnjo družbene moči (pristojnosti, finančna sredstva, družbeni ugled), glede na obseg in kakovost znanja in glede na intenziteto motivacije (hotenje, volja, ambicioznost, prodornost) s katerimi razpolagajo in se na tej osnovi udeležujejo družbenega dogajanja, tudi postopkov priprave OPPA. Prej navedene razlike med njimi se v teh postopkih izražajo kot njihove medsebojne primerjalne prednosti ali slabosti, ki seveda vplivajo na (ne)kakovost, vsebinsko (ne)dodelanost in hitrost postopkov priprave OPPA. Obenem pomembno vplivajo na temeljno značilnost medsebojnih odnosov v postopke vključenih subjektov. Ti odnosi so namreč v temelju lahko:

1. aktivno sodelujoči (partnerski, dogovorni, demokratični, informacijsko odprti;
2. nesodelujoči ali zgolj pasivno oz. prisilno sodelujoči (delovanje eden mimo drugega ali eden proti drugemu; avtoritarnost - ukazovalnost/poslušnost; 'doziranje' informacij);
3. v znamenju te ali one kombinacije med (1) in (2).

Praksa kaže, da v konkretnih postopkih priprave OPPA prihaja do primerov namerno ali nenamerno povzročene medsebojne neinformiranosti (zlasti med konkurenčnimi organizacijami in v odnosu občinske uprave do pogodbenih izvajalcev), zgolj nujnega oziroma (pre)skromnega obsega informiranosti (zlasti zainteresirane civilne družbe in najširše javnosti), nadalje do odklanjanja sodelovanja v postopku (zlasti s strani nasprotno zainteresiranih lastnikov zemljišč), do ne vključevanja posameznih vrst strokovnjakov v pripravo interdisciplinarno zasnovanih dokumentov in do primerov neobvladovanja ter nedojemanja razlik med (nivojsko, zvrstno) različnimi interesi, to je posameznikovimi, lokalno-skupnostnimi, sektorskimi in državnimi interesi.

Ob tem je treba v luči vrednot družbene trajnostnosti opozoriti na vlogo in pomen civilne družbe. Šele v začetku 19. stoletja se je na civilno družbo in državo začelo gledati kot na medsebojno različni entiteti. To je sčasoma pripeljalo do sodobnega pojmovanja, v katerem je civilna družba s svojimi združenji, ki so samostojna oziroma neodvisna v odnosu do države, vzvod budnosti in varovanja pred avtoritarnim potencialom oziroma despotizmom države (Keane 1990, 14). Spričo teh navedb lahko ugotovimo, da je odprtost do civilne družbe in sodelovanje drugih družbenih subjektov z njo v postopkih priprave OPPA indikator demokratičnosti teh postopkov. Opozoriti pa je treba, da je civilna družba znotraj sebe heterogena, sestavljena iz vsebinsko raznolikih in po družbeni moči neenakih družbenih skupin. Omenjeno se odraža tudi v postopkih priprave OPPA, saj lahko v njih nastopajo medsebojno interesno nasprotni deli civilne družbe ali tudi takšni, ki z svojimi dejanji ne izpričujejo konstruktivne in tvorno sodelovalne vloge v zadevnih postopkih.

Glede na prej povedano lahko za postopke priprave OPPA v Sloveniji ugotovimo, da so opaženi naslednji tipi slabosti, povezani s civilno družbo in/ali drugimi vrstami udeležencev v teh postopkih:

- v nekaterih organih javne uprave prisotno pojmovanje participacije civilne družbe in zainteresirane lokalne javnosti kot nepotrebne oziroma celo kot 'nujnega zla' (posledica in druga plat takšnega pojmovanja je formalistična demokracija, ki je najpogosteje fasada za samovoljno odločanje nosilcev družbene moči);
- skoraj dosledna odsotnost participatoričnega planiranja, pri katerem je zainteresirana civilna družba vključena v vse ali vsaj v večino faz postopka, zlasti v njegove zgodnje faze;

- neuporaba metod mediacije za preseganje interesnih razlik oziroma razlik med medsebojno nasprotnimi predlaganimi prostorskimi rešitvami;
- nadrejanje parcialnih (običajno lokalno političnih) interesov celostnim prostorskim predlogom oziroma rešitvam.

6. Strokovna dodelanost in koherentnost občinskih prostorskih planskih aktov

Ob doslej navedenih vsebinskih in postopkovnih vzvodih OPPA, ki so v prid uresničevanju družbene trajnostnosti, je treba povedati še nekaj o možnostih za okrepitev tovrstne vloge OPPA. V zvezi z (ne)interdisciplinarnim pristopom k pripravi OPPA, omenjenim v prejšnji točki, je treba opozoriti, da lahko pripravljavec OPPA poskrbi za višjo stopnjo interdisciplinarnosti priprave OPPA s svojimi 'notranjimi' resursi: s povečano strokovno zavzetostjo, z boljšim in bolj 'logičnim' povezovanjem vsebin iz strokovnih podlag, z boljšo kadrovsko sestavo delovne ekipe. Z naštetim seveda merimo na celostno strokovno kakovost dela, po kateri se en strokovnjak razlikuje od drugega.

Razvoj v prostoru je med drugim tudi rezultat delovanja strokovnjakov iz različnih vej javne uprave. Del njihove strokovnosti je tudi to, v koliki meri v svoje predloge in odločitve vključujejo predloge in odločitve iz 'druge pisarne' javne uprave. Posamezni primeri kažejo, da lahko govorimo ne o 'korakanju' proti skupnim ciljem (na področju urejanja prostora), temveč o razkorakih, ko zastavljeni cilj enega dela javne uprave ovira uresničevanje zastavljenega cilja drugega dela javne uprave. Primer za to je cilj 'prostorsko-načrtovalskega' dela javne uprave, da naj bo razpršena gradnja v prostoru omejevana oziroma preprečena. Cilji, ki jih imajo v zvezi s takšno ali drugačno 'obdavčitvijo' (uporabe) nepremičnin drugi deli javne uprave, namreč navedenega cilja ne podpirajo ali v nekaterih primerih celo spodbujajo temu cilju nasprotno procese v prostoru.

Višja stopnja strokovnosti (prostorsko načrtovalskega, ekonomskega, kmetijskega, pravno-normativnega) dela bi lahko pripomogla tudi k omilitvi ali odpravi pojava, ki bi ga lahko imenovali neobvladovanje seštevnikov. Zlasti za večja območja, ki vključujejo dele ali večje število občin, lahko ugotovimo, da strokovnjaki premalo ali pa sploh ne upoštevajo kumulativnih razsežnosti načrtovanih prostorskih posegov. Povedano drugače: ukvarjajo se s posameznimi posegi in spregledujejo njihov seštevnik (na nadobčinski ravni). Res je sicer, da je to posledica odsotnosti upravnio-organizacijskih institucij pokrajinskega značaja ter učinkovanja tržno-konkurenčne paradigme funkcioniranja družbe, vendar bi k vsaj malo višji stopnji 'obvladovanja seštevnikov' lahko prispevali tudi strokovnjaki sami z znanji in informacijami, s katerimi razpolagajo.

Opozoriti je treba še na posamezne pojave razhajanja in konceptualno-vsebinske nekontinuitete med prostorskimi akti strateške in prostorskimi akti izvedbene ravni. Primer: OPPA predvideva na nekem območju zelene površine, v prostorskem izvedbenem aktu pa je za isto območje dopuščena gradnja trgovskega objekta. Takšnim nekoherentnostim lahko botrujejo različni razlogi, tudi takšni, ki so izven polja strokovnosti prostorskega načrtovanja, vendar je omenjeno lahko posledica tudi prenizke stopnje usklajenosti vsebin predmetnih prostorskih aktov v strokovnih krogih in nezavedanja pomena strateških prostorskih aktov.

Eden od možnih načinov izboljšanja družbeno trajnostnega učinkovanja OPPA bi lahko bil tudi ta, da bi bila pri pripravi strokovnih podlag in samih OPPA strokovna pozornost v večji meri namenjena razdelavam konkretnih projektnih oziroma programskih vsebin OPPA. Navedeno pomeni, da bi analizam prostora 'na zalogo' in evidenčnim, splošnim, formalno obveznim vsebinam OPPA namenili manj strokovne pozornosti oziroma jih obdelali le v nujnem obsegu.

Opozoriti velja še na potencial izboljšav metodološkosti strokovnega dela v zvezi z OPPA in strokovnimi podlagami zanje. Tako bi bilo pri prostorsko načrtovalski obravnavi posameznih naselij moč vpeljati rabo oziroma obvezno upoštevanje standardiziranega nabora ključnih socialnih, gospodarskih in prostorsko-okoljskih kazalnikov naselja (urbanistična izkaznica naselja). Uporaba kakovostno odbranega seznama kazalnikov bi preko izboljšanja strokovnosti prostorsko načrtovalskih zastavitev za naselja zagotovo doprinesla tudi h krepitvi družbene trajnostnosti.

7. Zaključek

Eden pglavitnih predpogojev za zagotovitev družbeno trajnostne vloge OPPA je, da čim več udeležencev v postopku priprave in uresničevanje OPPA izhaja iz gesla 'sodelujmo raznoliki, mislimo celostno, bodimo inovativni in ambiciozni, ciljajmo dolgoročno!'. Le ob uresničevanju tega predpogoja bodo OPPA kot pomemben vzvod usmerjanja družbeno-prostorskega razvoja postali dejaven in učinkovit odraz stremljenj k takšni družbi, ki bo zase lahko trdila, da je naravnana ne le okoljsko-, prostorsko- in gospodarsko-, temveč tudi družbeno-trajnostno. In če nekoliko nadgradimo misel prej navedenega gesla, sledi, da lahko takšna postane le družba, katere temeljno vodilo delovanja je povezovanje in iskanje presekov raznolikih vrst znanj, teorije in prakse, potreb in rešitev, interesov in možnosti ter preteklih izkušenj in vizij.

Literatura

- Eurostat 2011: Sustainable Development Indicators.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>. (20. 7. 2011).
- Evropska komisija 2011: Družbeni vidiki trajnosti.
<http://www.dolceta.eu/slovenija/Mod5/-Druzbeni-vidik-trajnosti-.html>. (20. 7. 2011).
- Keane, J. 1990: Despotizem in demokracija, civilna družba od zgodnje moderne do poznega socializma. Ljubljana.
- Komisija evropskih skupnosti 2005: Sporočilo komisije svetu in Evropskemu parlamentu, Osnutek Deklaracije o usmeritvenih načelih za trajnostni razvoj.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0218:FIN:SL:DOC>. (20. 7. 2011).
- Matko, A. et al. 1995: Agenda 21 za Slovenijo, prispevek nevladnih organizacij. Ljubljana.
- Vlada RS 2009: Akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009–2012.
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/zelena_javnega_narocila/. (20. 7. 2011).
- ZPNačrt 2007 – Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008-ZVO-1B, 108/2009, 80/2010-ZUPUDPP (106/2010 popr.), 43/2011-ZKZ-C.

ZUPUDPP – Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Uradni list RS, štev. 80/2010 (106/2010 popr.).

ZUreP-1 2002 – Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, štev. 110/2002 (8/2003 popr.), 58/2003-ZZK-1, 33/2007-ZPNačrt, 108/2009-ZGO-1C, 79/2010 Odl.US: U-I-85/09-8, 80/2010-ZUPUDPP (106/2010 popr.).

SOCIAL VIEWPOINTS OF SUSTAINABILITY AND COMMUNAL SPATIAL PLANS

Summary

Realization of the principles of sustainability particularly in those spheres of human activities which are more closely related to society affairs, depends a lot on government's decisions. In the context of Slovene communal system communal spatial plans are part of these decisions. These plans deal with long term spatial development on the whole territory of a certain community. These paper analyses some contentual and procedure aspects of mentioned plans, related to social viewpoints of sustainability. Therefore the aim of this paper is to present how and at which rate the nowadays communal plans of Slovene communities are the factor of carrying out the social viewpoints of sustainability.

Based on legal, contentual and preparation-procedure definition of communal spatial plan (short: CSP) and based on the literature about social viewpoints of sustainability, the author of the paper selected some of these viewpoints and confronted them to the practise of preparation of CSPs in Slovenia today. He put attention to (a) those parts of CSP-contents, which help to carry out the social sustainability values; (b) realization of the principles of transparency, collaboration, democracy and participation in decision making related to CSPs; (c) the quality and coherency of expert work in preparation of CSPs. The paper brings the above mentioned topics mainly from the viewpoint of (I) spatial planning experts, involved in preparation of CSPs in North East part of Slovenia. While discussing some topics the author also obey the position, interests and activities of (II) state government, (III) community governance, (IV) investors, (V) local population or civil society and (VI) other involved social subjects.

In the period 1984–2007 the Slovene law related to CSPs has deeply changed three times. Through all these changes the aim of CSPs remained nearly the same: to define planned spatial development in the whole territory of a community in the period of following 10–15 years. According to actual law passed in 2007 CSP is divided into strategic and executive part. Most of all CSP defines land use, planned spatial activities and spatial conditions about carrying out these activities. CSP is a synthesis of different information, knowledge, values, needs, interests and opportunities. The preparation-procedure of CSP is usually quite complicated and long lasting. Different social subjects are involved in the procedure.

Social sustainability is related to the following values: justice and equality, welfare, social inclusion, public health, existence-safety and (cultural) heritage protection. Contentual spatial planning instruments can contribute to keep and develop these values – or affect them in negative way. One of such instruments is balanced land use. The term land use refers to planned use of land linked to certain society function like housing, industry, energetic facilities, transport, agriculture, forestry etc. Balanced land use, as defined in CSP, obtains (a) proper quantity relations between different sorts of land use (in the scale of whole community) and (b) non-conflict neighbourhood of different sorts of land use. In case of non-balanced land use related to, for instance, housing areas some people face problems while trying to get a flat or a house. One of the problems which preparators of CSP face in Slovenia during last ten years is expansive number of suggestions of the owners of agriculture land to change their land use to building areas. There are diverse reasons for this phenomenon and financial reason is one of the most important. The

number of mentioned suggestions exceeds real needs for new building areas. Therefore the experts who prepare CSP refuse to incorporate most of these suggestions into CSP. In this way (future) agriculture production, food supply and landscape is protected. But from the viewpoint of some propounders such a rejection is unjust to them because they can not carry out their individual plans. Therefore the evaluation of suggestions related to land use changes is a difficult expert activity, which is often influenced by local and state politicians, lobbies etc. Among society sustainability instruments are also those planned spatial activities, which support sustainability values in direct way. Such planned activities are for instance construction of new water supply systems in less populated areas, construction of waste-water management systems in water-sensible areas, legislative protection of (additional) cultural heritage etc. All mentioned activities are known as ordinary part of contents of CSPs. What is indicative about CSPs is an deficit of new, modern, ambitious, entirely planned activities, which would draw linked up sustainable development in large parts of community or regional territory. The lack of such comprehensive programmes mainly grows up out of not good enough work of local and regional development coalitions or networks. In the context of market-driven economy and consumery-oriented society CSPs are a factor of planned and administrative-oriented regulation of society development. Therefore CSPs can strengthen social position of values such as planning, predictability, safety, equality, solidarity. The real influence of CSPs depend very much on long lasting continuity of local governance's work.

In European-American society-formation and therefore also in Slovenia we can recognize the following social groups which take part in development of society: (1) (strategic) politicians; (2) owners of production facilities; (3) managers; (4) experts; (5) mass media; (6) organised part of civil society; (7) non-organised part of civil society. Beside differencies between mentioned social groups considered from the aspect of social poverty, knowledge and motivation, we can recognize different relations between these groups in CSP-preparation-processes. These relations can be marked by (a) partnership, collaboration, transparency; (b) non-partnership, autocracy, lack of information exchange; (c) certain combination of (a) and (b). Focused on civil society in some CSP-preparation-procedures in Slovene communities we can recognize the following types of weaknesses: (1) a local governance treats civil society participation as not necessary or even negative; (2) complete lack of participatory planning; (3) lack of using of methods of mediation in case of conflict suggestions.

Experts can contribute a lot to more sustainability-oriented contents of CSPs. They can make additional efforts in favour of interdisciplinary note of CSP. The real outcomes of CSP depends a lot on quality and especially aim-coherency of expert work in different branches of public governance. Experts could also do more to solve a problem of disability to handle with large amount of the same planned spatial activities in regional areas. Also they could do more to annulate contentual differencies between strategic and executive communal spatial plans and to improve standardized approach while analysing urban settlements.

At the end of the paper the author emphasizes the importance of: (a) collaboration of different sorts of social groups; (b) thinking on a large and long term scale; (c) inovative approaches; (d) ambitious aims; (e) connecting theory and practice, needs and solutions, past experience and visions.