TEORIJA IN PRAKSA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA: PROSTORSKI RAZVOJ MEST IN ŠIRŠIH MESTNIH OBMOČIJ V SLOVENIJI

dr. Dejan Rebernik

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani

Aškerčeva 2, SI-1000 Ljubljana

e-mail: dejan.rebernik@guest.arnes.si

Strokovni članek

COBISS 1.04

Izvleček

Prispevek sloni na rezultatih in ugotovitvah Ciljnega raziskovalnega programa *Povezovanje kriterijev in ukrepov za doseganje trajnostnega prostorskega razvoja mest in drugih naselij v širšem mestnem prostoru*. Cilj članka je izpostaviti najznačilnejše procese v prostorskem razvoju slovenskih mest in obmestij in opozoriti na neskladja med cilji ter usmeritvami slovenske prostorske politike in prostorskega načrtovanja ter dejanskim prostorskim razvojem. Poskušali smo navesti tudi nekatere razloge za relativno neuspešno implementacijo evropskih in nacionalnih usmeritev in ciljev prostorske politike na lokalnem (občinskem) nivoju.

Ključne besede: mesto, urbana regija, trajnostni prostorski razvoj, širitev naselij, razpršena poselitve, Slovenija

THEORY AND IMPLEMENTATION OF URBAN PLANNING: SPATIAL DEVELOPMENT OF TOWNS AND URBAN REGIONS IN SLOVENIA

Abstract

The paper is based on the results of research project *Linking policies and criteria for achieving the sustainable spatial development of towns and other settlements in functional urban areas*. The main goal is to describe the main process in spatial urban and suburban development in Slovenia and at the same time to highlight the discordance between the goals and objectives of spatial policies and actual urban development. In this context reasons for poor and inadequate implementation of European and national strategic policies of urban development at local (municipal) level are presented.

Key words: city, urban region, sustainable spatial development, urban growth, dispersed settlements, Slovenia

I. UVOD ALI STRUKTURALISTIČNI POGLED NA RAZVOJ IN ZGRADBO MEST

Slovenska mesta in širša mestna območja doživljajo v času prehoda na tržno gospodarstvo hitro prostorsko preobrazbo. V zadnjih dvajsetih letih smo bili priča intenzivnemu razvoju določenih urbanih dejavnosti, zlasti trgovine in ostalih storitev, ter velikim spremembam v prostorski organizaciji mest in mestnih regij. Z izgradnjo slovenskega avtocestnega križa se je izboljšala dostopnost večjih regionalnih središč, z izgradnjo novih mestnih obvoznic in vpadnic pa se je povečala predvsem prometna dostopnost lokacij v obmestju oziroma na obrobju mestnih regij. Mesta in širša mestna območja smo kljub deklarativni podpori razvoju javnega prometa torej razvijali 'po meri' osebnega avtomobilskega prometa. Tudi v Sloveniji se tako oblikujejo sodobne postindustrijske mestne regije oziroma mestne pokrajine, ki jih označujejo procesi dekoncentracije in decentralizacije prebivalstva in dejavnosti, policentrična mrežna prostorska struktura (poleg mestnega središča nastajajo posamezna obmestna oskrbno-storitvena in poslovna središča), intenzivni prometni tokovi in tokovi dnevne migracije. Ravbar tako ugotavlja, da najintenzivnejši razvoj doživljajo naselja v širših mestnih območjih oziroma obmestja, ki postajajo najvitalnejše življenjsko in hkrati gospodarsko območje za bivanje in delo (Ravbar 2007). Javne investicije, zlasti izgrajevanje in prilagajanje prometnega omrežja in vzpostavljanje učinkovitega javnega prometnega sistema, ne sledijo intenzivnemu razvoju mest, kar je najbolj očitno v večjih urbanih (regionalnih) središčih (Ljubljana, Maribor, Celje, Koper, Kranj, Novo mesto).

V zadnjih 20 letih so se v mestih in širših mestnih območjih z vzpostavitvijo tržnega gospodarstva močno okrepili interesi in pritiski zasebnega kapitala. Zasebni kapital je s svojimi investicijami postal pglavitni akter (pre)oblikovanja mesta in njegovih grajenih struktur. Usklajevanje zasebnega in javnega interesa v prostoru je tako postalo osrednja naloga prostorskega načrtovanja v Sloveniji. V večjih slovenskih urbanih območjih zasebni kapital intenzivno investira v stanovanjsko gradnjo, trgovska in storitvena središča ter poslovne cone. Ob tem bi se bilo primerno spomniti strukturalističnega pogleda v urbani geografiji, ki se je na osnovi neomarksistične filozofije razvil v sedemdesetih letih 20. st. Strukturalizem pojasnjuje zgradbo in razvoj mest s temeljnimi značilnostmi kapitalističnega družbeno-ekonomskega sistema, v prvi vrsti s procesom akumulacije kapitala. V kapitalistični družbi je mesto tržišče, kjer se izmenjujejo dobrine, informacije, delo ter politična in gospodarska moč. Akumulacija kapitala je proces, v katerem se kapital obnavlja in povečuje s stalnim vlaganjem profita, njegove zakonitosti pa se odražajo tudi v prostoru. Zgradba ter prostorski razvoj in preobrazba mesta so torej rezultat procesa akumulacije kapitala. Kapital išče v mestih optimalne lokacije in oblike za investiranje ter doseganje čim višjega profita. To seveda povzroča zelo neenakomeren in z vidika javnega interesa pogosto netrajnostni prostorski razvoj. Visok profit spodbuja intenzivno vlaganje v določeno obliko nepremičnin na določenih lokacijah v mestu, zmanjšanje profita pa povzroči umik kapitala in postopno degradacijo celotnih mestnih predelov. Fizična in socialna degradacija določenih nepremičnin ali mestnih območij pa predstavlja priložnost za ponovno vlaganje kapitala v obliki prenove (redevelopment).

Harvey, glavni predstavnik strukturalističnega pristopa v geografiji, tako pravi, da »v kapitalizmu poteka stalna borba, v kateri kapital v mestih ustvarja določeno fizično okolje (stavbe, infrastrukturo), ki mu odgovarja v določenem trenutku, da ga pozneje uniči in nato ponovno obnovi« (Harvey 1981). Ob tem strukturalisti opozarjajo na posamezne akterje, ki preko zasledovanja svojih ciljev in interesov v procesu akumulacije kapitala, (pre)oblikujejo mesta. Izpostavljajo zlasti lastnike zemljišč, zemljiške špekulante, razvojnike, investitorje, finančne institucije in nepremičninske agencije. Vsi ti akterji s svojim delovanjem, ki ga usmerja doseganje čim večjega profita oziroma zasebni interes, odločilno vplivajo na prostorski razvoj mest in širših mestnih območij.

Država in lokalna skupnosti (občine) imajo seveda izjemno pomembno vlogo zaščite in uveljavitve javnega interesa v prostoru. To dosegajo s pomočjo prostorske zakonodaje (zakoni, uredbe, odločbe in druge oblike predpisov s področja prostorskega načrtovanja in urejanja prostora), prostorskih aktov (prostorski načrti in druge oblike prostorskih dokumentov na državni, regionalni in občinski ravni) ter aktivne zemljiške oziroma prostorske politike (davčni, finančni, pravni, tržni in urbanistični instrumenti). Jasna, učinkovita in dosledna uporaba in izvajanje prostorske zakonodaje in prostorskih aktov ter ukrepov aktivne zemljiške politike je ključnega pomena za uveljavitev javnega interesa in s tem trajnostnega prostorskega razvoja. Ob tem je potrebno poudariti, da javni interes ni nujno v nasprotju z zasebnim. Prostorsko načrtovanje zato ni le omejevanje in zaviranje zasebnega interesa, temveč zlasti iskanje ustreznega kompromisa in skupnih interesov. Dokaz za to so številni uspešni projekti javno-zasebnega partnerstva v evropskih in svetovnih mestih.

Slovenska praksa prostorskega načrtovanja in prostorskega razvoja mest in širših mestnih območij v zadnjih dvajsetih letih kaže na veliko premoč zasebnega nad javnim interesom v prostoru. Ob vstopu v tržno gospodarstvo sta slovenska prostorsko-načrtovalska stroka in politika očitno ostali nepripravljeni in neprilagojeni na vse spremembe, ki jih je to prineslo. Simptomatično je izredno pozno sprejetje in stalno spreminjanje nove prostorske zakonodaje ter popolna nesposobnost države in lokalnih skupnosti za sprejetje novih (državnih in občinskih) prostorskih načrtov. V takšnih razmerah je zasebni kapital s svojimi 'akterji' seveda neprimerno močnejši partner, ki usmerja in pogojuje prostorski razvoj slovenskih mest. V prispevku so po posameznih področjih prostorskega razvoja mest in širših mestnih območij prikazani poglobljeni procesi in trendi, ob tem pa je izpostavljeno tudi neskladje med deklarativnimi strateškimi cilji in usmeritvami ter dejanskim stanjem v prostoru.

Prispevek delno sloni na rezultatih in ugotovitvah Ciljnega raziskovalnega programa Povezovanje kriterijev in ukrepov za doseganje trajnostnega prostorskega razvoja mest in drugih mestnih naselij v širšem mestnem prostoru, ki so ga v letih 2007 in 2008 izvedli sodelavci Oddelka za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani in Urbanističnega inštituta Republike Slovenije. Temeljni cilj raziskave je bil oblikovanje nabora kriterijev in ukrepov za doseganje trajnostnega prostorskega razvoja mest in drugih naselij v širših mestnih območjih. Za doseg tega cilja je bila opravljena analiza stanja in teženj v prostorskem razvoju mest in širših mestnih območij ter analiza prostorske politike in prostorskih dokumentov v Sloveniji.

Poznavanje in razumevanje razvoja in preobrazbe mest in drugih naselij je pogoj za uspešno in celovito urejanje in načrtovanje prostora ter za doseganje ciljev trajnostnega

prostorskega razvoja širših mestnih območij. Posebna pozornost je bila namenjena analizi prakse in problemov prostorskega načrtovanja in doseganja ciljev trajnostnega prostorskega razvoja na lokalnem (občinskem) razvoju. V ta namen je bila izdelana analiza prakse in problemov prostorskega načrtovanja na primeru občin, ki sestavljajo Mariborsko urbano regijo.

Pričujoči prispevek se omejuje na predstavitev dela rezultatov omenjenega raziskovalnega projekta, zlasti rezultatov analize stanja, teženj in novejših procesov v prostorskem razvoju mest in širših mestnih območij. Temeljni cilj članka je izpostaviti najznačilnejše procese v prostorskem razvoju slovenskih mest in obmestij in hkrati opozoriti na neskladja oziroma razkorak med cilji ter usmeritvami slovenske prostorske politike in prostorskega načrtovanja ter dejanskim prostorskim razvojem. Pri tem smo poskušali navesti tudi nekatere razloge za relativno neuspešno implementacijo evropskih in nacionalnih usmeritev in ciljev prostorske politike na lokalnem (občinskem) nivoju.

Cilji in usmeritve prostorskega razvoja mest in širših mestnih območij v Sloveniji so povzeti po temeljnih strateških dokumentih slovenske prostorske politike: Strategija prostorskega razvoja Slovenije in Prostorski red Slovenije. Izhajali smo tudi iz določil Zakona o prostorskem načrtovanju in Pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Omenjeni pravilnik posebej poudarja pogoje za določitev območij in načine sanacije razpršene poselitve ter pogoje za določitev območij za razvoj in širitev naselij kot bistven sestavni del občinskih prostorskih načrtov. Razvoj naselja tako vključuje notranji razvoj naselja, prenova in širitev. Notranji razvoj naselja in prenova imata prednost pred širitvijo naselja.

Na osnovi izbora ciljev in usmeritev prostorskega razvoja na področju poselitve, kot izhajajo iz zgoraj naštetih dokumentov, smo analizirali stanje, težnje in procese v prostorskem razvoju slovenskih mest in obmestnih naselij po naslednjih področjih:

- notranji razvoj naselij: prostorski razvoj ožjega mestnega območja;
- prenova degradiranih urbanih območij;
- prenova naselij;
- širitev naselij: prostorska širitev ožjega mestnega območja in naselij v širšem mestnem območju;
- gradnja zunaj poselitvenih območij: sanacija razpršene poselitve v ožjem mestnem območju ali nadaljnje usmerjanje poselitve v širšem mestnem območju;
- racionalna raba zemljišč v naseljih;
- stanovanjska območja;
- območja centralnih dejavnosti;
- zelene površine;
- prometne površine in razvoj prometne infrastrukture.

2. PROSTORSKI RAZVOJ MEST IN ŠIRŠIH MESTNIH OBMOČIJ V SLOVENIJI

2.1. Notranji razvoj naselij: prostorski razvoj ožjega mestnega območja

Prostorski razvoj naselij v Sloveniji je bil v preteklih desetletjih večinoma ekstenziven, naselja so se pretežno širila na nepozidane površine v okolico, najpogosteje v obliki razpršene poselitve. Za večino slovenskih mest so zato značilne relativno nizke gostote poselitve in hitreje naraščanje pozidanih površin od števila prebivalstva. Zaradi številnih negativnih posledic takšnega prostorskega razvoja je eden izmed temeljnih ciljev Strategije prostorskega razvoja Slovenije na področju poselitve spodbujanje notranjega razvoja naselij (ang. infill development). Notranji razvoj naselij, ki pomeni zlasti zapolnjevanje in zgoščanje, oziroma intenzivnejšo rabo ekstenzivno izrabljenih ali praznih zemljišč, ima prednost pred širjenjem naselij (Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2004). Območja notranjega razvoja naselja so površine, kjer se s prenovo, sanacijo, oziroma racionalno rabo ekstenzivno izrabljenih stavbnih zemljišč in ob skrbi za ohranjanje kvalitetne urbane in arhitekturne dediščine zagotavlja kvalitetnejše bivalne razmere (Pravilnik o vsebini ... 2007). Z notranjim razvojem naselij se zmanjšuje pritisk na širitev naselij, hkrati pa se dosega tudi bolj učinkovito in racionalno zagotavljanje dostopnosti do javnega prometa, oskrbe, storitev in delovnih mest. Cilj takšnega razvoja je kompaktnjša urbana forma, ki ima v primerjavi z razpršeno številne prednosti, npr. večja energetska učinkovitost prometa in ogrevanja, manjši prometni tokovi in večja uporaba javnega prometa, zagotavljanje kritične mase ljudi za javne programe in zasedanje manjših površin (Dimitrovska Andrews in Nikšič 2005).

Vzpostavitev tržnega gospodarstva je prinesla velike spremembe tudi na nepremičninsko področje. Po letu 1991 je pobudo pri stanovanjski gradnji, pa tudi gradnji poslovnih, trgovskih in drugih objektov, prevzel zasebni kapital. V večjih slovenskih urbanih območjih zasebni kapital torej intenzivno investira v stanovanjsko gradnjo, trgovska in storitvena središča ter poslovne cone. Pri tem sta se v zadnjih letih vzpostavila dva vzorca prostorskega razvoja mest. Na eni strani se nadaljuje (ne)načrtovano širjenje poselitvenih površin v obmestnih naseljih v širših mestnih območjih, zlasti v obliki razpršene gradnje enodružinskih hiš, nakupovalnih središč in gospodarskih con.

Na drugi strani pa se krepi tudi gradnja znotraj strnjjenih urbanih območij oziroma notranji razvoj naselij. Še zlasti v zadnjih desetih letih se je močno okrepil notranji razvoj oziroma zgoščevanje naselij, kar lahko označimo za pomemben preskok v prostorskem razvoju slovenskih mest. Pojav je najbolj očiten v Ljubljani, v manjši meri tudi v ostalih večjih urbanih središčih (npr. Maribor, Celje, Koper, Novo mesto idr.). Zaradi velikega povpraševanja po novih stanovanjih so se močno povečale zlasti investicije v stanovanjsko gradnjo. Povečano stanovanjsko povpraševanje ni bilo posledica rasti prebivalstva, temveč predvsem rezultat sprememb v strukturi in številu gospodinjstev in višjega stanovanjskega standarda. Še zlasti se je povečalo število stanovanj, ki so jih zgradila podjetja oziroma pravne osebe (do leta 1997 pod 1000 stanovanj letno, po letu 2005 pa nad 3000 stanovanj letno).

Pri organizirani stanovanjski gradnji gre večinoma za večstanovanjske stavbe, locirane znotraj večjih urbanih središčih. Kljub določenim težavam (nerešena lastninska razmerja,

odpor okoliških prebivalcev do novih ureditev, strogi urbanistični pogoji) se je zaradi doseganja visokih profitov s strani zasebnih investitorjev močno povečala izraba prostih ali neprimerno izrabljenih površin v strnjenih urbanih območjih, kar je skladno z usmeritvijo spodbujanja notranjega razvoja naselij. Na ta način prihaja do zgoščevanja urbanih struktur in izrabe prostih površin znotraj mesta. Zaradi pomanjkanja večjih kompleksov prostih stavbnih zemljišč je gradnja znotraj naselij večinoma 'točkovna', najpogosteje v obliki posameznih večstanovanjskih hiš ('vila blok').

Ob tem je potrebno opozoriti na neprimerne in neustrezno locirane novogradnje, ki zmanjšujejo kvaliteto bivalnega okolja, povzročajo prevelike nove prometne tokove in dodatno degradacijo urbanih območij. Gradnja v obliki notranjega razvoja naselij pogosto ni usklajena z morfološkimi značilnostmi območja. Najpogostejši primer je gradnja posameznih večstanovanjskih stavb v območjih enodružinskih hiš. Izraba zemljišča oziroma gradbene parcele je pogosto previsoka, kar poslabšuje kvaliteto bivalnega okolja oziroma preobremenijo prometno omrežje v določenem delu mesta. Nove stavbe odstopajo od morfoloških značilnosti območja (prevelik gabarit, premajhen odmik od meje stavnega zemljišča, premalo zelenih površin in podobno). Ob tem opozarjamo na pomanjkanje oziroma neustrezno uporabo urbanističnih normativov v prostorski zakonodaji in dokumentih.

Nov Zakon o prostorskem načrtovanju uvaja normativ dopustne izrabe zemljišča, sestavni del prostorskega načrta pa so tudi prostorski izvedbeni pogoji, s katerimi se mdr. določa namembnost, velikost, lega in oblikovanje objektov. Zaradi neizdelanih občinskih prostorskih načrtov in urbanističnih zasnov naselij se večina prostorskih ureditev izvaja na osnovi veljavnih prostorskih dokumentov (dolgoročni plani občin) in na osnovi določil prostorskih ureditvenih pogojev. V mestih je zato nujna izdelava nove generacije prostorskih aktov, vključno s podrobnimi občinskimi načrti ureditve.

Podobno kot v Ljubljani (Rebernik 2007) je tudi v Mariboru po letu 1995 zaznati bolj intenzivno stanovanjsko gradnjo znotraj strnjenega urbanega območja. Med letoma 2000 in 2008 je bilo v Mariboru zgrajeno večje število stanovanjskih sosesk oziroma posameznih večstanovanjskih stavb, npr. v mestni četrti Tabor, ob Koroški cesti, na Studencih in v mestnem središču (Mlinska ulica, Pristan). Gre za primer notranjega razvoja in izrabe prostih površin znotraj naselja. Ob tem pa na Mestni občini Maribor opozarjajo na velike pritiske investitorjev za bolj intenzivno izrabo zemljišč. Investitorji želijo zlasti pri stanovanjski gradnji doseči višji 'faktor izrabe zemljišča' kot ga določa urbanistična zasnova in veljavni prostorski ureditveni pogoji. Urbanistična zasnova tako npr. določa minimalen obseg zelenih površin znotraj stanovanjskih območij, čemur se želijo investitorji izogniti. Ker so v mestu velike potrebe po novih stanovanjih, se je občina primorana 'pogajati' in popuščati zahtevam investitorjev, kar pa vodi v neustrezen prostorski razvoj in poslabševanje kvalitete bivalnega okolja (Rebernik in sod. 2008).

2.2. Prenova degradiranih urbanih območij

Koželj (1998) navaja, da je povprečno 15 % površine slovenskih mest degradiranih območij. Degradirana urbana območja v slovenskih mestih so predvsem rezultat njihove stalne gospodarske, socialne, prometne in prostorske preobrazbe. Obseg degradiranih urbanih območij v obliki opuščanih industrijskih območij se še zlasti povečal zaradi procesa decen-

tralizacije proizvodnih dejavnosti in deindustrializacije. Deloma so degradirana urbana območja tudi posledica opuščanja nekaterih drugih dejavnosti v mestih (npr. rudarska in vojaška območja), ali pa so rezultat neustreznega prostorskega planiranja (namenska raba tal ni usklajena s potrebami in interesi investitorjev), špekulativnega zadrževanja zemljišč ali neurejenih lastniških razmer (še posebno zaradi nedokončanih postopkov denacionalizacije).

V zadnjih desetih letih je v večjih in tudi srednje velikih urbanih središčih, kjer je povpraševanje po zazidljivih stavbnih zemljiščih največje, prišlo do intenzivnejše ponovne rabe degradiranih urbanih območij. Najpogostejše gre za prostorske ureditve zasebnih investitorjev, nekaj pa je tudi primerov javnih investicij. Najpogostejša oblika ponovne rabe degradiranih urbanih območij so stanovanjska območja in nakupovalna središča, redkeje pa tudi nova gospodarska območja ali poslovne dejavnosti. V primeru degradiranih urbanih zemljišč gre pogosto za večje sklenjene površine, zato se gradijo zaključene stanovanjske soseske v obliki organizirane stanovanjske gradnje (zlasti v večjih mestih, npr. v Ljubljani in Mariboru), večja nakupovalna središča ali poslovne cone. To je skladno z večino ciljev in usmeritev Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Potrebni bi bili usklajeni in celoviti programi podpore in spodbujanja nadaljnje sanacije in revitalizacije degradiranih urbanih območij (subvencije, davčne olajšave, komasacija parcel, predkupna pravica, zasebno-javno partnerstvo).

2.3. Prenova naselij

Prenova naselij se v sedanjí praksi praviloma osredotoča na fizično prenovu stavbnega fonda (izboljšanje fasad) in se redko izvaja za večja strnjena območja. Značilna je točkovna prenova. Temu botrujejo tako toga zakonodaja kot tudi neskladja in različni interesi lastnikov, investitorjev in oblasti, nerešena lastniška struktura, denacionalizacija in drugo. Delna programska in fizična prenova pogosto predstavlja 'edino' prenovu naselja. Pomembno usmeritev pri prenovi naselij zato predstavlja celostni pristop. To pomeni prenovu, pri kateri se hkrati upoštevajo socialni, demografski, ekonomski, fizični in okoljski vidiki prenove. Take prenove pomenijo izboljšanje razmer s korekcijami funkcionalnih, socialnih, ekonomskih in kulturnih pomanjkljivosti. Smiselna celostna prenova pripomore h kakovostnejšemu delovanju mesta.

Celostna prenova območja ne pomeni le obravnavo že obstoječega stavbnega fonda, temveč tudi skladno umeščanje novih objektov in programov znotraj območja (na razpoložljivih zemljiščih). V primeru novega posega je potrebno prenovu izvajati skladno z zatečeno programsko, fizično, socialno in demografsko strukturo, oziroma le-to ustrezno izboljšati. Za uspešno izvajanje celostne prenove je ključnega pomena vključevanje lokalnega prebivalstva, lokalnih skupnosti oziroma mestne uprave in javnih služb ter nosilcev odločanja, vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva in zagotovitev ter izvajanje nadzora.

2.4. Širitev naselij: prostorska širitev ožjega mestnega območja in naselij v širšem mestnem območju

Poraba novih zemljišč na prebivalca je v Sloveniji daleč nad evropskim povprečjem. Pojav razpršene gradnje izven strnjenih naselij oziroma izven poselitvenih območij se

nadaljuje kljub drugačnim strateškim usmeritvam. Podatki o razvoju prebivalstva med leti 1991 in 2002 kažejo, da so imela najhitrejšo rast prebivalstva ožja suburbanizirana obmestja, urbanizirana obmestna naselja in urbanizirana podeželska naselja, zlasti v širših mestnih območjih večjih urbanih središč (Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Koper, Novo mesto, Nova Gorica).

V večini slovenskih mestih je opazno upadanje ali stagnacija števila prebivalstva, izjema so 'satelitska' mesta v Ljubljanski urbani regiji (Kamnik, Grosuplje, Domžale, Vrhnika, Logatec). Kljub upadanju ali stagnaciji števila prebivalstva se v mestih potrebe po površinah za novo stanovanjsko gradnjo zaradi zviševanja stanovanjskega standarda in sprememb v strukturi gospodinjstev povečujejo. Naraščajo tudi potrebe za ostale oblike urbane rabe (centralne, gospodarske in rekreacijske dejavnosti ter prometne površine).

Območja širitve naselja se določa na osnovi določil Zakona o prostorskem načrtovanju in Prostorskega reda Slovenije. Širitev naselij se omejuje na naselja višje centralnosti, predvsem mednarodna, nacionalna in medobčinska središča. Rast prebivalstva v ožjih suburbaniziranih naseljih, ki so z mesti prostorsko sklenjena, se je glede na osemdeseta leta upočasnila. Najhitrejša rast prebivalstva je značilna za urbanizirana podeželska naselja v večini širših mestnih območjih. To dokazuje, da se je pritisk za novo stanovanjsko gradnjo nekoliko zmanjšal v starejših in gostejše poseljenih območjih suburbanizacije, povečal pa v redko poseljenih podeželskih območjih z relativno dobro dostopnostjo do zaposlitvenih središč. V Sloveniji tako prehaja proces suburbanizacije v razpršeno urbanizacijo oziroma 'urban sprawl'. Pojav je najbolj značilen za Ljubljansko, Mariborsko, Celjsko in Obalno urbano regijo.

Rast prebivalstva in s tem stanovanjska gradnja ter širitev naselij je torej najintenzivnejša v majhnih podeželskih naseljih v širših mestnih območjih, pogosto brez osnovne oskrbe, storitev in delovnih mest, kar močno povečuje intenzivnost in dolžino dnevnih migracij. Med temeljnimi razlogi za nadaljevanje in intenziviranje procesa razpršene gradnje ostaja odsotnost zemljiške politike oziroma odsotnost sistema, ki bi stanovanjsko gradnjo usmerjal na primerna zemljišča. Postopek gradnje je od izbora stavbne parcele, pridobivanja urbanistične dokumentacije do fizične gradnje povsem prepuščen posamezniku. Namesto da bi lokalna skupnost usmerjala gradnjo na komunalno opremljena območja z izdelano urbanistično dokumentacijo (podrobni občinski načrt), izbor in ureditev stavbnega zemljišča prepušča (samo)graditeljem. Posledica tega je stanje, v katerem se stavbna zemljišča določajo na podlagi pobud krajanov. Takšne razmere v naseljih onemogočajo racionalnejše urejanje in komunalno opremljanje prostora, saj se naselja širijo na nova zemljišča (Drozg 2001).

Najpogostejša oblika stanovanjske gradnje ostaja enodružinska hiša na relativno velikih parcelah (ok. 1000 m²) in z veliko stanovanjsko površino (ok. 200 do 300 m²). Velik problem v območjih razpršene poselitve ostajajo visoki stroški izgradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture. Znotraj strnjenih naselij so stavbna zemljišča dražja oziroma niso na prodaj, kar spodbuja nakup in gradnjo na zemljiščih izven strnjenih naselij. V zadnjih desetih letih (samo)graditelje deloma nadomešča organizirana stanovanjska gradnja zasebnih investitorjev. Zaradi pomanjkanja večjih strnjenih območij za stanovanjsko gradnjo in omejenega obsega kapitala investitorjev se gradijo manjše skupine stanovanjskih hiš, zelo redko manjše zaključene stanovanjske soseske z enotno urbanistično zasnovo in prepoznavno arhitekturo.

Zaradi boljšega izkoristka stavbne parcele se poleg prostostoječih enodružinskih hiš gradijo tudi vrstne hiše oziroma tako imenovani 'vila bloki'. Kljub določenim pomanjkljivostim (lokacija izven strnjenih naselij) so takšna stanovanjska območja napredek v primerjavi z individualno stanovanjsko gradnjo.

2.5. Gradnja zunaj poselitvenih območij: sanacija razpršene poselitve v ožjem mestnem območju ali nadaljnje usmerjanje poselitve v širšem mestnem območju

Preprečevanje nadaljnje razpršene gradnje in tudi sanacija izbranih območij razpršene poselitve je mogoča le ob dovolj veliki ponudbi komunalno opremljenih stavbnih zemljišč znotraj območij, za katera je izdelana urbanistična dokumentacija, in ob hkratnem doslednem preprečevanju gradnje na vseh ostalih zemljiščih – preprečevanje prakse spremembe namenske rabe zemljišč, npr. iz kmetijske v stanovanjsko, na osnovi pobud in interesov krajanov ter zasebnih investitorjev. To bi od lokalnih skupnosti zahtevalo aktivno izdelavo podrobnih prostorskih načrtov za območja stanovanjske gradnje (s primernim tipom in gostoto zazidave za posamezen tip naselja).

Podrobne prostorske načrte za nova stanovanjska območja naj se izdeluje za zaključene proste površine znotraj strnjenih naselij, za degradirana urbana območja in za izbrana območja razpršene poselitve (npr. z dobro dostopnostjo do oskrbe, delovnih mest, prometnic ali javnega prometa), ki se jih želi sanirati z zgostitvijo poselitve. To mora nujno spremljati tudi aktivna zemljiška politika v obliki ukrepov in instrumentov za usmerjanje poselitve in urejanja naselij (davčni, tržni, finančni, upravni in nadzorni instrumenti).

Eden poglavitnih problemov, ki zavira gradnjo v območju strnjenih naselij, je pomanjkljiva komunalna opremljenost stavbnih zemljišč. Občine pogosto nimajo dovolj finančnih sredstev za odkup in komunalno opremljanje zemljišč na ustreznih lokacijah. Večina občin v Sloveniji ima v svojih prostorskih aktih dovolj zazidljivih zemljišč, vendar so ta zemljišča v rokah nekaterih lastnikov, ki so ali pa niso zainteresirani, da jih spravijo na tržišče. To je delno posledica objektivnih razlogov privatizacije in denacionalizacije, delno pa spekulativnega zadrževanja zemljišč zaradi pričakovanega višjega dobička.

Investiranje v komunalno infrastrukturo je dolgoročna naložba in je zelo nesmotrno, da se v celoti investira skozi javne finance. V tujini je pogosta praksa zasebnega investiranja v komunalno infrastrukturo (tako imenovani razvojniki) in občinskih hipotekarnih obveznic, s katerimi lokalne skupnosti financirajo izgradnjo komunalne infrastrukture. Zaradi finančne šibkosti in prepovedi pretiranega zadolževanja slovenske občine niso finančno sposobne ustrezno razvijati komunalno infrastrukturo, kar pa je eden bistvenih instrumentov prostorske politike na lokalni ravni. Ravno pomanjkanje komunalno opremljenih stavbnih zemljišč na ustreznih lokacijah zavira notranji razvoj naselij in spodbuja nadaljevanje razpršene gradnje.

2.6. Racionalna raba zemljišč v naseljih

V pogojih tržnega gospodarstva in prevladujoče zasebne lastnine kapitala in nepremičnin dejanska raba prostora ni odvisna le od plansko določene namenske rabe prostora v okviru

planskih kategorij (stanovanjska, proizvodna, oskrbno-storitvena in ostala območja), temveč tudi od interesov investorjev. V primeru zasebnih investicij pride do posega v prostor le v primeru tržnega povpraševanja po določeni obliki rabe tal na določeni lokaciji. Ker je zelo težko napovedovati potrebe in interese investorjev, ki se stalno spreminjajo z razvojem mesta, in glede na razmere na trgu, je togo coniranje v obliki strogega ločevanja namenske rabe tal v obstoječih prostorskih dokumentih pripeljalo do številnih težav v prostorskem razvoju slovenskih mest in drugih naselij. Na eni strani se pojavljajo številni primeri, ko v posameznih območjih ni interesa za izvedbo posega v skladu s plansko določeno namensko rabo. V tem primeru zemljišča ostajajo neizkoriščena oziroma degradirana. To lahko odvrne investitorje in pomeni resno oviro za razvoj in konkurenčnost posameznih mest in celotnih regij. Na drugi strani prihaja do pritiskov investorjev po spremembi namenske rabe določenega zemljišča, ki pogosto pripeljejo do parcialnega spreminjanja prostorskih dokumentov in do neustreznih ter škodljivih posegov v prostor.

Nova usmeritev v bolj 'prožno' določevanje namenske rabe tal, zlasti v obliki 'mešane rabe', kjer je dovoljeno prepletanje funkcij in oblik rabe tal, ki se med seboj ne motijo, naj bi rešila omenjene probleme. Poleg tega naj bi imelo prepletanje funkcij in odmik od monofunkcionalnega coniranja tudi druge pozitivne učinke, zlasti zmanjševanje razdalje med lokacijo bivanja, dela in oskrbovanja in s tem do zmanjševanja prometnih tokov.

Analiza funkcijskega in prostorskega razvoja slovenskih mest in drugih naselij v širših mestnih območjih po letu 1995 opozarja na različne procese. Med zasebnimi investitorji je največ zanimanja za stanovanjsko gradnjo, ponekod tudi gradnjo nakupovalnih središč in poslovnih stavb. Zaradi pomanjkanja zazidljivih stavbnih zemljišč prihaja do spreminjanja namenske rabe posameznih zemljišč, ki omogočajo naštetе oblike rabe tal. Poleg tega je v zadnjih dveh desetletjih v mestih prišlo do opustitve različnih oblik rabe tal, zlasti proizvodnih, skladiščnih in vojaških. Rezultat tega procesa so degradirana oziroma neustrezno izrabljena urbana območja. V odvisnosti od lokacije vlada med zasebnimi investitorji povpraševanje za takšna zemljišča zlasti za stanovanjsko gradnjo, deloma tudi za oskrbno-storitvene (nakupovalna središča) in poslovne dejavnosti. Plansko določena namenska raba v teh območjih takšne rabe tal pogosto ne dovoljuje, zato prihaja do sprememb namenske rabe.

Naslednja značilnost funkcijske preobrazbe slovenskih mest je nastanek velikih oskrbno-storitvenih območij, zlasti nakupovalnih središč na mestnem obrobju. Poleg trgovine so v takšnih središčih locirane tudi določene storitvene, zlasti poslovne dejavnosti. Zaradi razvoja nakupovalnih središč prihaja do nazadovanja trgovine in drugih storitvenih dejavnosti v mestnih središčih in tudi v lokalnih oskrbnih središčih znotraj stanovanjskih območij. Trgovina ter storitvene in poslovne dejavnosti se v novih trgovsko-poslovnih središčih locirajo zaradi številnih prednosti in koristi: dobra dostopnost, nižje cene zemljišč, ekonomija velikosti, nižji stroški poslovanja in podobno. Prihaja torej do prostorske koncentracije in ločevanja posameznih mestnih funkcij, kar je v nasprotju z želenim prepletanjem in mešano rabo tal. V mestih in širših mestnih območjih se zato razdalje med krajem bivanja, dela in oskrbe povečujejo, kar vpliva tudi na povečevanje prometnih tokov.

Plansko predpisovanje 'mešane' rabe tal torej ni vedno skladno s tržnimi zakonitostmi in interesi investorjev. V tem okviru se je potrebno vprašati, ali je plansko 'zapovedovanje' mešane rabe tal smiselno oziroma, ali bo prineslo le dodatne probleme. To dokazujejo

tudi številne novozgrajene poslovno-stanovanjske stavbe v slovenskih mestih, v katerih poslovni prostori pogosto ostajajo neprodani in neizkoriščeni. Urbanistični akti investitorju predpisujejo mešano rabo tal s kombinacijo stanovanj in oskrbnih ter poslovnih dejavnosti, čeprav na določeni lokaciji za poslovne prostore ni povpraševanja. To ponovno postavlja v ospredje problem neusklajenosti tržnih zakonitosti in interesov investorjev na eni strani ter planskih usmeritev in določil planskih aktov na drugi strani. Kljub tem pomislekom ostaja mešana raba eden od ključnih principov koncepta 'pametne rasti' in ključna komponenta za izboljšanje kvalitete življenja (Smart Growth Network 2004). To potrjuje, da je koncept mešanja rab kompleksen in nepredvidljiv, vendar kljub temu nepogrešljiv.

Primeri dobrih praks kažejo, da mešana raba dosega optimalne rezultate, če vsaka posamezna raba funkcioniра sama zase in hkrati skupaj z drugimi. Zato je pomembno, da je mešana raba prednostno opredeljena. To pomeni, da se opredeli glavno dejavnost in njene dopolnilne in/ali izključujoče dejavnosti. V tem kontekstu je ključna naloga investitorja pridobiti preizkus 'njegovih želja' o razvoju izbrane lokacije.

Nadaljnji problem koncepta mešane rabe tal je ohranjanje kvalitete bivalnega okolja in nemoteče prepletanje dejavnosti. Najvišja kvaliteta bivalnega okolja se nedvomno ustvari v 'čistih' stanovanjskih območjih. Stanovanjske soseske prebivalcev z višjim socialni statusom so praviloma 'čiste' stanovanjske soseske. V takšnih stanovanjskih soseskah je možno doseči manj tranzitnega prometa, manj okoljskih obremenitev (hrup, onesnažen zrak...), večjo varnost, večjo identifikacijo in skrb stanovalcev za lastno bivalno okolje, večjo urejenost in čistočo, manj konfliktov med lokalnim prebivalstvom, nestanovanjskimi dejavnostmi in njihovimi uporabniki in podobno. Zaradi naštetih razlogov za slovenska mesta predlagamo ohranjanje namenske rabe 'stanovanjska območja', v katerih bi bile ostale oblike rabe tal dovoljene le izjemoma (npr. oskrba in storitve za lokalno prebivalstvo).

2.7. Stanovanjska območja

Slovensko prostorsko planiranje prepušča stanovanjsko gradnjo v veliki meri posameznikom in posameznim zasebnim investitorjem, namesto da bi na podlagi zakonskih določil vzpostavilo sistem organizirane stanovanjske gradnje na komunalno opremljenih in urbanistično obdelanih območjih (razen v večjih mestnih občinah). Posledica je prostorsko razpršena, urbanistično, arhitekturno in oblikovno neenotna ter pogosto nekvalitetna stanovanjska gradnja. Zaradi rasti življenjskega standarda in še vedno relativno nizke stanovanjske površine na osebo, še zlasti v določenih značilnih delih mesta (blokove stanovanjske soseske) in pri določenih skupinah prebivalstva (mlade družine), je kljub stagnaciji ali celo upadu števila prebivalstva v mestih in širših mestnih območjih pričakovati nadaljnje veliko povpraševanje po novih stanovanjih.

Anketa o stanovanjih in bivalni mobilnosti prebivalstva v Sloveniji (Mandič in Cirman 2005) je pokazala, da se bo zaradi pričakovanih selitev v prihodnjih štirih letih v Sloveniji pojavilo povpraševanje po 35.000 družinskih hišah ter 28.000 stanovanjih, hkrati pa se bo sprostilo 15.000 hiš in 50.000 stanovanj. Pričakuje se nadaljevanje selitev iz mest na mestno obrobje in v obmestna naselja. Toda primer Ljubljane, ki že dve desetletji izkazuje upad števila prebivalstva, dokazuje, da bo tudi v mestih povpraševanje po stanovanjih ostalo

veliko. Ocenjuje se, da bo v Ljubljani do leta 2015 potrebnih 15.000 novih stanovanj, 4000 zaradi dotrajanosti obstoječih stanovanj, 4000 zaradi povečanja števila gospodinjstev in 7000 zaradi porasta bivanjskega standarda (Prostorska zasnova Mestne občine Ljubljana 2001).

Najnovejši trendi v stanovanjski gradnji v Sloveniji kažejo na dva prostorska vzorca: nadaljevanje individualne razpršene gradnje v obmestnih in urbaniziranih podeželskih naseljih, z nizkimi gostotami in prevlado predimenzioniranih enodružinskih hiš, ter večstanovanjska gradnja znotraj mest, najpogosteje v obliki manjših večdružinskih hiš ('vila blok'). Stanovanjska gradnja v mestih se je v zadnjih 15 letih postopoma povečala, zlasti po zaslugi zasebnih investitorjev. Tako je bilo v Sloveniji v letu 1995 zgrajenih okoli 6000, leta 2004 okoli 7000 in leta 2008 okoli 10.000 novih stanovanj (Statistični letopis 2009). Zaradi pomanjkanja večjih sklenjenih kompleksov stavbnih zemljišč so značilne zlasti posamezne večstanovanjske hiše (ali manjše skupine večstanovanjskih hiš), ki so pogosto locirane znotraj sosesk enodružinskih hiš, s čimer se spreminja obstoječa morfološka zgradba stanovanjskih območij. Zaradi ekonomskega interesa investitorjev je značilen zelo (pre)velik izkoristek parcele, ki poslabšuje kvaliteto bivalnega okolja v posameznih stanovanjskih soseskah. Primeri organizirane gradnje zaključenih stanovanjskih sosesk z enotno urbanistično in arhitekturno zasnovo so pogostejši v večjih mestih (Ljubljana, Maribor, Celje, Koper, Kranj, Novo mesto). Med novo stanovanjsko gradnjo je zelo redka nizka enodružinska zazidava v obliki vrstnih ali atrijskih hiš, ki zagotavlja visoko kvaliteto bivanja in prednosti bivanja v enodružinski hiši, hkrati pa tudi visoke gostote poselitve (npr. med 60 in 100 prebivalci na hektar). Za slovenska mesta in obmestna naselja je to zelo primeren tip stanovanjske gradnje, ki bi ga bilo potrebno spodbujati.

2.8. Območja centralnih dejavnosti

Po letu 1995 je trgovina v Sloveniji doživela izjemno hiter razvoj, skupna prodajna površina se je povečala od približno 820.000 m² leta 1989 na več kot 2.000.000 m² ob začetku novega stoletja. Velik del trgovine je lociran v mestih in širših mestnih območjih. Rast trgovine v slovenskih mestih je posledica nastanka in razvoja nakupovalnih središč, ki so praviloma locirana na obrobju mest. Nakupovalna središča v mestnih središčih oziroma na obrobju mestnih središč so zelo redka (npr. v Mariboru in Kopru). Razvoj nakupovalnih središč je spremljal postopen upad trgovine v mestnih središčih in v lokalnih oskrbnih središčih znotraj stanovanjskih območij. Tako je v Ljubljani v mestnem središču leta 2003 ostalo le še 18 % trgovskih prodajnih površin, 45 % pa se jih nahaja v predmestnih nakupovalnih središčih.

V slovenskih mestih prihaja torej do izrazite prostorske koncentracije trgovine in drugih storitvenih dejavnosti v velikih suburbanih trgovsko-poslovnih središčih. Selitev trgovine in drugih storitvenih dejavnosti iz mestnih središč in lokalnih oskrbnih središč v trgovsko-poslovna središča na mestnem obrobju je v celoti prepuščena tržnim zakonitostim in interesom zasebnih investitorjev. Nakupovalna središča na mestnem obrobju nudijo trgovini in drugim storitvenim dejavnostim številne prednosti: boljšo dostopnost, zlasti z osebnim prometom, nižje cene zemljišč, možnost prostorske širitve in ureditve zadostnega števila parkirišč, dovolj velika zemljišča za gradnjo novih oblik trgovine (supermarket, hipermarket, nakupovalno središče in podobno) ter prednosti zaradi prostorske koncentracije dejavnosti.

Posledica je upadanje trgovine ter drugih storitvenih dejavnosti v mestnih središčih in posledično zamiranje mestnih središč, ki je še posebno intenzivno v manjših in srednje velikih mestih.

Prostorska koncentracija in razvoj suburbanih trgovsko-poslovnih središč vpliva ob spremenjenih nakupovalnih navadah in večji mobilnosti prebivalstva tudi na upadanje prodaje in uporabe storitev v lokalnih oskrbnih središčih ter posledično povzroča naraščanje prometnih tokov v mestih in širših mestnih območjih. Posamezna mesta in občine so sicer zaznale problem upadanja vitalnosti in privlačnosti mestnih središč, ob tem pa ne prihaja do izvajanja ukrepov za usmerjanje in načrtovanje razvoja trgovine in drugih storitvenih dejavnosti.

Primeri uspešnega usmerjanja in načrtovanja razvoja trgovine in drugih storitvenih dejavnosti v mestih so poznani v številnih evropskih državah. Ob tem je potrebno poudariti, da je razvoj trgovine in storitev pogojen s splošno terciarizacijo gospodarstva, pomanjkljivo razvitostjo trgovine in storitev ob koncu socialističnega obdobja, povečano kupno močjo prebivalstva, razvojem podjetništva in tujimi vlaganji. V mestnih središčih slovenskih mest ni ustreznih prostorskih in drugih možnosti za razvoj trgovine in drugih storitvenih dejavnosti, tako da je razvoj predmestnih trgovsko-poslovnih središč nujen za njihov uspešen gospodarski razvoj in konkurenčnost, toda ob pogoju usklajenega razvoja in ustreznega dopolnjevanja centralnih dejavnosti v mestnih središčih, lokalnih oskrbnih središčih in (predmestnih) nakupovalnih središčih.

2.9. Zelene površine

Čeprav predstavljajo zelene površine in sistem zelenih površin v razvitejših državah Evropske unije ključni element trajnostnega razvoja mest, v slovenskih mestih in naseljih njihova vloga in pomen niso prepoznani kot taka vrednota. To se kaže v velikih pritiskih pozidave zelenih površin, njihovi neustrezni urejenosti in pomanjkljivi opremljenosti ter v popolnem zastoju pri urejanju novih zelenih površin v mestih. Značilna je tudi slaba dostopnost in neučinkovita povezanost zelenih površin v zeleni sistem. Dobro vzdrževanje, ustrezna programska opremljenost in vpetost zelenih površin v zeleni sistem in omrežje javnih prostorov so pomembne in učinkovite prvine trajnostnega razvoja mest. Ustrezno locirane zelene površine lahko delujejo kot učinkovita zaščita pred pozidavo in neustreznimi posegi v prostor ter pomembno doprinesejo k izboljšanju kakovosti bivalnega okolja.

Zeleni sistem povezuje mestne zelene in odprte površine z zaledjem v skupno učinkovito omrežje območij, pomembnih za bivalno kakovost in podobo naselij. Pomembno je, da se v zeleni sistem mesta vključi vse zelene in odprte površine, ne glede na osnovno namensko rabo, saj tudi kmetijske, gozdne in obvodne površine zelo pomembno prispevajo k višji kakovosti bivalnega okolja v mestih in širših mestnih območjih.

Zelene površine znotraj stanovanjskih območij imajo zelo pomembno ekološko in socialno funkcijo. Na žalost ob gradnji stanovanjskih objektov in sosesk investitorji zelenim površinam namenjajo izredno malo prostora. Pri tem pogosto izsiljujejo možnost čim večje izrabe stavbnega zemljišča na račun zmanjševanja obsega zelenih površin, ki so z vidika zasebnega investitorja le dodatni in nepotrebni strošek. Občine sicer imajo določene

urbanistične normative o minimalnem obsegu zelenih površin znotraj stanovanjskih območij, ki pa očitno niso dosledno upoštevani, oziroma se prilagajajo zahtevam investitorjev. Ob tem opozarjamo, da bo s povečano ponudbo stanovanj na stanovanjskem trgu prišlo tudi do cenovne diferenciacije, v kateri bodo višjo ceno dosegala stanovanja z ugodno mikrolokacijo in dobrim dostopom do zelenih površin. Tudi urejanje javnih zelenih površin (mestni parki in druge zelene površine) je v zadnjih dveh desetletjih povsem zastalo, kar je posledica nepripravljenosti občin, da bi svoja finančna sredstva usmerjala na to področje. Ureditev mestnega parka je za občino zaradi izgube dobička ob prodaji zazidljivega zemljišča visok strošek. Ustrezna rešitev je lahko javno-zasebno partnerstvo pri financiranju, urejanju in vzdrževanju zelenih površin, kar je v evropskih mestih pogosta praksa.

2.10. Prometne površine in razvoj prometne infrastrukture

Tudi v Sloveniji poteka v širših mestnih območjih proces decentralizacije in prostorske dekoncentracije dejavnosti. Rezultat teh procesov je oblikovanje sodobnih postindustrijskih urbanih regij, za katere je značilna razpršena poselitev in policentrična ter mrežna struktura. S procesom suburbanizacije je prišlo do razseljevanja prebivalstva iz ožjih mestnih območij v suburbanizirano obmestje. V devetdesetih letih je suburbanizacija prešla v razpršeno urbanizacijo podeželja znotraj vplivnih območij večjih urbanih središč.

V zadnjih 15 letih je širša mestna območja zajela postopna dekoncentracija oskrbnih, storitvenih in proizvodnih dejavnosti ter oblikovanje suburbanih nakupovalnih, poslovnih in gospodarskih središč. Na ta način se vzpostavlja policentrična in mrežna struktura urbanih regij. Prostorsko ločevanje kraja bivanja, dela, oskrbe, rekreacije in socialnih stikov povzroča hitro rast dnevnih migracij in prometnih tokov znotraj širših mestnih območij, še zlasti v Ljubljanski urbani regiji.

Delež delovnih mest, ki so locirana v mestnih središčih, se zmanjšuje na račun naraščanja delovnih mest na mestnem obrobju in v širših mestnih območjih. Zato prihaja znotraj širših mestnih območij do velikih sprememb glede na izvor in cilj potovanj. Povečuje se zlasti število in delež potovanj na relaciji mestno obrobje – mestno obrobje ter podeželje – mestno obrobje, znižuje pa se delež 'tradicionalnih' potovanj dnevnih migracij na relaciji mestno obrobje – mestno središče. Značilna je torej vedno večja razpršenost potovanj glede na izvor in cilj znotraj širših mestnih območij. Na drugi strani ostaja javni promet (mestni, obmestni in regionalni) izrazito usmerjen na relaciji mestno obrobje – mestno središče oziroma podeželje – mestno središče, tako da se uporabnost javnega prometa in dostopnost do postajališč zmanjšuje. Vse to prispeva k vedno manjši učinkovitosti in privlačnosti ter posledično uporabi javnega prometa. Dnevne migracije iz urbaniziranega podeželskega ali obmestnega naselja na delovno mesto v obmestno nakupovalno središče, poslovno območje ali industrijsko cono so z javnim prometom (zahtevajo večkratno prestopanje) cenovno in časovno popolnoma nekonkurenčne osebnemu avtomobilskemu prometu. Vedno večji delež potovanj tako prevzema osebni avtomobilski promet s poznanimi višjimi 'družbenimi' (okoljski, ekonomski, socialni) stroški.

Glede na stanje in trende prihodnjega prostorskega razvoja širših mestnih območij v Sloveniji ne moremo pričakovati povečane učinkovitosti javnega potniškega prometa. Javni

promet se mora s potekom linij, razporeditvijo postajališč, voznim redom in integracijo različnih javnih prometnih sistemov prilagoditi opisanim spremembam (npr. uvedba 'krožnih linij' javnega prometa v večjih urbanih regijah, povezava mestnega, obmestnega in regionalnega javnega prometa v integrirani sistem, sistem 'parkiraj in bodi peljan'). Toda tudi ob prilagoditvi in izboljšani učinkovitosti javnega prometa je glede na značilnosti in trende v poselitvi in prostorski razporeditvi dejavnosti v Sloveniji nerealno pričakovati bistveno povečanje deleža javnega prometa v številu potovanj znotraj mest in širših mestnih območij. Zato je potrebno cilje ter ukrepe prometne politike v mestih in širših mestnih območjih usmeriti tudi v izgradnjo ustreznega in dovolj zmogljivega prometnega omrežja, ki bo omogočal dobro dostopnost do vseh delov mest in širših mestnih območij.

Ob tem je nujno potrebno izvajati ukrepe za spodbujanje uporabe javnega prometa, kar je edini način za doseganje cilja trajne mobilnosti. Ukrepe in cilje je potrebno ustrezno diferencirati za majhna, srednje velika in velika mesta ter njihova širša mestna območja. Tako naj bo v manjših mestih in v obmestnih naseljih poudarek na izgradnji zmogljivega prometnega omrežja ob hkratnem zgoščevanju poselitve in dejavnosti ob prometnicah. Mestna središča je potrebno zapreti za promet, hkrati pa je nujno potrebno zagotoviti zadostne parkirne površine v neposredni bližini mestnih središč. V večjih mestih in njihovih širših mestnih območjih je potrebno vzpostaviti integriran in prometnim tokovom prilagojen sistem javnega prometa ob hkratni dograditvi prometnega omrežja in infrastrukture (cestno omrežje, kolesarske poti, parkirne hiše in parkirišča na robu mesta oziroma mestnega središča. Izboljšana prometna dostopnost mestnega središča (bolj učinkovit javni potniški promet, možnost parkiranja na robu mestnega središča in sistem 'pelji in bodi peljan') bo vplivala tudi na ponovno povečano privlačnost tega dela mesta za centralne dejavnosti.

3. SKLEP

Prostorski razvoj slovenskih mest in širših mestnih območij po eni strani označuje nadaljevanje razpršene urbanizacije znotraj širših mestnih območij, ki v zadnjem času sega tudi izven mestnih regij, na dobro dostopna podeželska območja. Od konca devetdesetih let 20. st. je ob povečanem povpraševanju po stavbnih zemljiščih za stanovanjsko in poslovno gradnjo prišlo do pomembnega premika v smeri intenzivnejšega notranjega razvoja mest. Ob tem je očitno, da pobuda za posege v prostor in s tem prostorski razvoj prihaja s strani zasebnega kapitala, ki v zasledovanju svojega primarnega interesa – doseganja čim višjega profita, izkorišča pomanjkanje prave strategije in instrumentov za usmerjanje prostorskega razvoja s strani države in lokalnih skupnosti. Še zlasti občine, ki razvoj večinoma razumejo kot privabljanje investicij v gradnjo stanovanj, gospodarskih con, poslovnih prostorov in infrastrukture, svoje prostorske načrte servilno prilagajajo interesom potencialnih investorjev. Na ta način prihaja do številnih neprimernih posegov v prostor in lociranja napačnih dejavnosti na napačnih lokacijah. To poslabšuje kvaliteto bivalnega okolja naših mest in širših mestnih območij ter prinaša tudi njihovo urbanistično in estetsko razvrednotenje. Občine, ki imajo na področju urejanja prostora velike pristojnosti in s tem tudi odgovornost, brez sprejetja novih občinskih prostorskih načrtov in sočasnega izvajanja aktivne zemljiške politike tudi v prihodnje ne bodo kos pritiskom zasebnega kapitala.

Viri in literatura

- Dimitrovska Andrews, K., Nikšič, M. 2005: Vloga urbanističnega oblikovanja pri notranjem razvoju naselij. Urbani izziv 16, 1. Ljubljana.
- Harvey, D. 1981: The urban proces under capitalism. V: Dear, M., Scott, A. (ur.). Urbanization and urban planning in capitalist society. Methuen, London.
- Koželj, J. 1998: Degradirana urbana območja. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Drozg, V. (ur.) 2001: Poselitvena območja in merila in usmeritve za razvoj naselij. Poročilo raziskovalnega projekta.
- Mandič, S., Cirman, A. (ur.) 2005: Stanovanje v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Plut, D. 2007: Sonaravne usmeritve prihodnjega prostorskega razvoja Ljubljane. Dela 27. Ljubljana.
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Uradni list RS 99. Ljubljana 2007.
- Prostorska zasnova Mestne občine Ljubljana. Mestna občina Ljubljana, 2001.
- Ravbar, M. 2007: Socialno-geografska preobrazba naselbinskih struktur – kako usmerjati razvoj? Dela 27. Ljubljana.
- Rebernik, D. 2007: Trajnostni prostorski razvoj in novejši procesi v prostorskem razvoju Ljubljane. Dela 27. Ljubljana.
- Rebernik, D. 2008: Urbana geografija: geografske značilnosti mest in urbanizacije v svetu. Znanstvenoraziskovalni inštitut Filozofske fakultete, Ljubljana.
- Rebernik, D. 2009: Novejši procesi v prostorskem razvoju Maribora. Geografski vestnik 81, 2. Ljubljana.
- Rebernik, D., Cigale, D., Kušar, S., Lampič, B., Mrak, I., Pichler Milanović, N. 2008: Povezovanje kriterijev in ukrepov za doseganje trajnostnega prostorskega razvoja mest in drugih naselij v širšem mestnem prostoru. Raziskovalni projekt za potrebe CRP Konkurenčnost Slovenije 2006–2013, končno poročilo, zvezek 1. Ljubljana.
- Statistični letopis Republike Slovenije 2009. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.

THEORY AND IMPLEMENTATION OF URBAN PLANNING: SPATIAL DEVELOPMENT OF TOWNS AND URBAN REGIONS IN SLOVENIA

Summary

The paper is based on the results of research project Linking policies and criteria for achieving the sustainable spatial development of towns and other settlements in functional urban areas, which was carried out in 2007 and 2008 by researchers of Department of Geography at Faculty of Arts of University in Ljubljana and Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia. The paper presents only a part of results of the research project,

predominantly the analysis of trends and processes of spatial development of urban and suburban settlements. The main goal is to describe the main process in spatial urban and suburban development in Slovenia and at the same time, to highlight the discordance between the goals and objectives of spatial policies and actual urban development. In this context, reasons for poor and inadequate implementation of European and national strategic policies of urban development at local (municipal) level are presented.

As a theoretical framework a structuralist view of urban structure and development was taken. Structuralism in urban geography highlights the importance and influence of capitalism and its main characteristics – process of accumulation of capital – for urban structure and development. In a capitalist society and market economy, the private capital and investments are the main mechanisms of change in urban areas. In the process of (re)creating the city different ‘actors’ are taking part: land owners, real estate speculators, developers, investors and real estate agencies. They all try to maximize their profits and in this way they shape and direct urban development. The national and local authorities have an important role of protection and implementation of public interest in space. In Slovene urban planning system, which was confronted with transition to market economy in the beginning of the nineties, this role of public sector is still not realized satisfactory. The main initiative for urban development is on the side of private capital and, as a consequence, urban spatial development is often in sharp contrast with goal and objectives of sustainable development.

In the paper, spatial development of Slovene urban areas, including towns and suburban settlements, is analyzed and presented with following topics: infill development in towns and other urban settlements, redevelopment of derelict urban areas, revitalization, spatial development and enlargement of settlements, dispersed urbanization and urban sprawl, urban land use, residential areas, service and business areas, green areas and traffic and transport infrastructure.

(Translated by the author)